

LA COORDINATION DU RAIL ET DE LA ROUTE

1934 - 1938

L'Expérience en Haute-Normandie

THÈSE POUR LE DOCTORAT

soutenue publiquement

dans la Salle des Actes de la Faculté de Droit

le 25 Juin 1938

par

Jacques CHEVALIER

JURY D'EXAMEN

MM. SAINT-GERMÈS, Professeur, Président de la thèse ;

LAMPUÉ, Professeur ;

GOETZ, Chargé de Cours.

ROUEN

IMPRIMERIE LECERF

1938

THÈSE POUR LE DOCTORAT



LA COORDINATION
DU RAIL ET DE LA ROUTE
1934 - 1938

L'Expérience en Haute-Normandie

THÈSE POUR LE DOCTORAT

soutenue publiquement

dans la Salle des Actes de la Faculté de Droit

le 25 Juin 1938

par

Jacques CHEVALIER

ROUEN
IMPRIMERIE LECERF
1938

UNIVERSITÉ DE CAEN - FACULTÉ DE DROIT

Année Scolaire 1937 - 1938

Doyen :

M. Henry NEZARD ✱, I. ☉

Doyen honoraire :

M. Eustache PILON ✱, I. ☉

Assesseur du Doyen :

M. GOMBEAUX ✱, I. ☉

Professeurs honoraires :

MM. CABOUAT O. ✱, I. ☉

DEGOIS I. ☉

Professeurs :

MM.

NÉZARD ✱, I. ☉, professeur de Droit administratif, chargé du Cours de Législation Minière;

GOMBEAUX ✱, I. ☉, professeur de Droit civil, chargé du Cours de Droit international privé;

BRIDREY ✱, I. ☉, professeur de Droit romain, chargé du Cours d'Histoire du Droit Public;

LEPARGNEUR ✱, I. ☉, professeur de Droit commercial, chargé du Cours de Droit maritime;

LEMONNIER I. ☉, professeur de Droit civil, chargé du Cours de Législation industrielle;

PERREAU ✱, ✱, I. ☉, professeur de Droit criminel, chargé du Cours de Droit civil approfondi et comparé;

LAMPUÉ ☉, professeur de Droit international public et de Droit constitutionnel;

YVER ☉, professeur d'Histoire du Droit français et d'Histoire du Droit privé, chargé du Cours d'Histoire de la Coutume de la Normandie;

PRUD'HOMME ✱, ✱, ☉, professeur de Procédure Civile et de Voies d'Exécution;

FRÉJAVILLE ☉, professeur de Droit civil;

BESNIER, professeur de Droit romain;

LEDUC, professeur d'Économie Politique, chargé du Cours d'Histoire des Doctrines Économiques et du Cours de Législation Financière;

SAINT GERMÈS, professeur d'Économie politique;

Secrétaire :

M. ROUX ✱, I. ☉, ✱, secrétaire des Facultés de l'Université, Caen.

La Faculté n'entend donner ni approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



JURY D'EXAMEN

MM. SAINT-GERMÈS, Professeur, Président de la thèse ;
LAMPUÉ, Professeur ;
GOETZ, Chargé de Cours.

Un essai comme celui-ci, malgré son importance très modeste, requiert toujours une série de renseignements de sources très diverses... Que tous ceux qui, à ce point de vue, nous ont facilité notre tâche, reçoivent ici nos remerciements. Nous tenons à les adresser en particulier à Monsieur le Sénateur Thoumyre, ancien Ministre, Président du Conseil Général de la Seine - Inférieure, dont on sait la grande compétence en la matière et qui a bien voulu mettre à notre disposition une documentation aussi abondante que précieuse.

INTRODUCTION

Les premières mesures de coordination rail et route qui viennent d'entrer en application, concurremment aux premiers mois d'existence de la Société Nationale des Chemins de Fer, replacent le problème des transports au tout premier rang de l'actualité. Le Gouvernement a du reste pris soin d'assurer que c'était « de la coordination que dépendait en grande partie le succès de la réorganisation des chemins de fer ».

Il ne nous appartient pas, dès cette introduction, de formuler un jugement quelconque sur la coordination, ni de savoir exactement quelle doit être sa portée. Néanmoins sa seule définition — *la répartition du trafic aux moindres frais pour la collectivité* — commande déjà cette simple remarque : En présence de la crise particulièrement aiguë qui frappe l'industrie des transports, branche capitale de notre économie nationale, et dont l'incidence est directe sur les Finances Publiques, la coordination, du fait qu'elle constitue une mesure d'économie, devait répondre à une impérieuse nécessité. Comment se fait-il alors que, depuis près de cinq années que la formule est lancée, il ait fallu attendre 1938 pour enregistrer à son actif des mesures de réalisation ? Le public, à bon droit, peut s'en montrer intrigué. Alors qu'en réalité, l'entrée en vigueur des plans établis par département, devait se faire à la fin de 1935, pourquoi deux ans plus tard n'était-on pas plus avancé dans sa mise en œuvre ? Quelles résistances les plans ont-ils donc rencon-

trées et la question de coordination elle-même aurait-elle été mal posée ?

Comme c'est dans la région normande que les premières tentatives ont été ébauchées, et qu'en définitive, c'est la coordination dans cette région qui a servi de modèle à tout le reste du pays, il importera de s'y étendre davantage. En le faisant, nous examinerons, malgré les apparences, le problème général et non simplement régional.

Il est démontré depuis longtemps que les transports ont leur crise propre, à côté de la crise économique cyclique qui du reste l'a aggravée. Les transports sont une industrie tellement essentielle dans ce pays, que la multiplicité des intérêts en cause rend leur organisation très complexe. Si les premières mesures prises, il y a quatre ans, n'ont pas donné de résultat, il est permis de penser que peut-être on en a fait trop bon marché. Les revendications les plus diverses et les plus contradictoires se sont manifestées alors, soit pour réclamer ces mesures, soit pour les réprouver. On a vu :

les grands réseaux de chemins de fer se plaindre amèrement de la concurrence automobile, cause, à leurs yeux, du déficit ferroviaire ;

les entreprises routières considérer que l'organisation des transports violait leur indépendance et leur liberté, que les limitations imposées paralysaient leurs initiatives à venir et l'extension de leur industrie ;

les constructeurs de véhicules et généralement tous ceux dont le métier se rattache à l'automobile, protester contre le frein excessif mis au développement de l'industrie automobile française, laquelle tenait jusqu'à ces dernières années la première place en Europe ;

l'usager, qu'il soit touriste ou commerçant, de la campagne ou de la ville, prétendre que l'on bouleversait les conditions de transport sans le consulter, et affirmer avec force

que la substitution de l'automobile au chemin de fer portait atteinte à ses habitudes et à ses garanties ;

les collectivités locales se plaindre que les nouveaux plans auraient pour conséquences de dégrader leurs routes et que l'on voulait reporter sur elles le déficit des chemins de fer ;

le contribuable enfin, assurer que pour lui tout reviendrait au même s'il devait payer ici de nouveaux impôts à la place d'un dégrèvement incertain ailleurs, et qu'au total il n'y aurait pas d'économie.

Toutes ces prétentions, il était bon d'en faire toucher du doigt le nombre et la diversité ; on aura à les discuter. Un fait est certain, elles sont innombrables et forment un réseau des plus enchevêtrés. Tous ces intérêts en présence, a-t-on assez pris le soin de les ménager, et de les ménager tous, et non certains d'entre eux aux dépens des autres ? Au-dessus de ces intérêts multiples qui sont les composantes de l'intérêt général, il y a des principes économiques et même parfois juridiques ; a-t-on pris soin de les respecter ? Dans une question comme celle des transports, il était absolument nécessaire de dominer de très haut le problème et c'est sans doute pour avoir voulu entrer dans la voie des réalisations, immédiatement, avant de discuter le problème général de manière qu'il fut suffisamment mûri, que la coordination a échoué en 1935.

On avait pourtant chargé le Conseil National Économique d'examiner la question ; l'orientation était excellente et tous ceux qui sont un peu au courant de la politique des transports, considèrent, à juste titre, le rapport de M. Josse comme un document de base remarquable, et les conclusions du Conseil National Économique ont été en fait les prémices de la politique nouvelle. Puis le décret du 19 avril 1934 est venu... Ce décret et ceux qui ont suivi répondent-ils exacte-

ment aux conclusions formulées par le Conseil National et aux suggestions qui y sont incluses, ou n'ont-ils pas conduit au contraire à les méconnaître dans une large mesure ?

Le décret fondamental de 1934 a eu avant tout pour effet de créer un syndicat de transporteurs chargé de rechercher les ententes ; les décrets suivants ont généralisé cette méthode pour toute la France. Il y a là une initiative très heureuse en elle-même et d'inspiration corporative. Loin de nous la pensée de nous insurger contre un ordre nouveau qui fait chaque jour de singuliers progrès. Nous pensons au contraire qu'entre la « chimère socialiste » et l'« utopie libérale (1) », le système des ententes éclairées par des organismes supérieurs compétents chargés de les orienter, constitue pour le moment un *directionisme* économique, générateur d'équilibre. Ces ententes sont d'autant plus louables qu'elles sont certainement préférables aux méthodes autoritaires dont la plupart des pays étrangers ont usé en matière de transport et qui sont en contradiction avec le tempérament français.

Mais une précaution s'imposait. Ayant ici affaire à une industrie qui, d'une part, fonctionne sur le domaine public et fait appel en conséquence aux budgets de la collectivité, et qui, par ailleurs, possède à un degré accentué le caractère de service public lequel s'avère ici d'une importance primordiale au point de vue national, il était nécessaire, qu'en organisant les ententes entre les transporteurs du rail et de la route, on ménageât les intérêts généraux en consultant ceux qui ont des droits indiscutables à faire valoir. L'élaboration des projets au sein des organismes intéressés aurait, sans nul doute, abouti à une plus juste compréhension du

(1) H. NOYELLE. — *Utopie libérale, Chimère socialiste, Économie dirigée.*

problème d'autant plus que celui-ci ne devait recevoir sa solution que d'un décret et non d'une loi votée au Parlement.

En résumé il semble qu'après les débats bien orientés au Conseil National Économique, le décret de 1934 a fait fausse route; n'est-il pas en grande partie responsable de l'échec qui a suivi ?

Coordonner c'est mettre fin à un désordre. L'opération était urgente. Nous en avons évoqué la complexité. Analysons donc cette vaste entreprise, dans ses grandes lignes du moins. Nous constaterons qu'il y a eu des échecs; cela nous révélera la fragilité des premières bases et l'amélioration enregistrée en 1937, laquelle permet de penser que cette fois les fondations sont plus solides, qu'un peu d'ordre en sortira, et qu'en définitive les Finances Publiques auront à leur actif des mesures d'économie si nécessaires à leur équilibre.

Le plan se dégage donc facilement et consistera à situer le problème, à étudier l'expérience normande laquelle conduit à un échec qui se généralise dans toute la France, et dont on recherchera ensuite les causes; enfin il y aura lieu d'examiner les récentes dispositions qui viennent de mettre en œuvre la coordination. Sera-ce pour cette fois le gage du succès ?

PREMIÈRE PARTIE

LA COORDINATION NÉCESSAIRE ET LES PREMIERS DÉCRETS

La nécessité d'une coordination du rail et de la route a été proposée comme remède à la crise des transports. Comme il est certain que cette crise a été plus profonde pour les grands réseaux de chemins de fer que pour les transporteurs de la route, la coordination fut l'objet d'un désir constant de la part du Chemin de fer, au moins depuis 1930. On rendait l'automobile responsable du déficit grandissant.

Voyons quelle est au total la situation des deux concurrents, puis le fondement de la coordination et l'intervention de la Puissance Publique.

CHAPITRE PREMIER

LES DEUX CONCURRENTS

Les situations respectives des transports ferroviaires et routiers ont fait maintes fois l'objet d'études approfondies et parfois très diverses selon leur provenance. Restant dans le cadre de l'actualité immédiate, nous ne ferons que noter, un peu schématiquement, les caractéristiques de ces deux éléments dans la mesure nécessaire à la compréhension de ce qui va suivre.

En fait, la coordination est née du déficit des chemins de fer; elle se propose de pallier à la concurrence routière, laquelle a joué en partie grâce à la situation privilégiée de l'automobile par rapport au chemin de fer. Le contraste est souvent très grand entre ces deux données du problème; après l'avoir souligné, nous dirons un mot du déficit ferroviaire.

SECTION I. — POSITIONS RESPECTIVES

Outillage. — Le réseau des chemins de fer qui sera vieux de cent ans en 1942, totalise dans l'ensemble du pays 63.500 km. de lignes. La plus grande partie de ces lignes sont postérieures à 1883, date à laquelle la France n'en comptait que 26.000 km. C'est donc le trop célèbre plan Freycinet qui fit faire aux chiffres un bond en avant et permit de compter bientôt 42.500 km. de lignes d'intérêt général et environ 21.000 km. pour le réseau départemental.

Le volume du matériel se décompose comme suit : 19.000 locomotives, 33.000 voitures de voyageurs, 500.000

wagons de marchandises et, en 1936, plus de 500 automotrices. Le capital représenté par ces chiffres correspond à un peu plus de 130 milliards de francs. C'est presque le chiffre atteint du côté de la route et de l'automobile.

Les transports automobiles n'ont véritablement pris d'extension sensible que dans les années qui ont suivi la grande guerre. Le réseau de route ne comporte pas moins de 653.700 km. d'artères non compris les chemins ruraux et la voirie urbaine, soit 80.200 km. de routes nationales dont 40.000 km. ont été repris par l'État en 1929 au réseau départemental qui ne compte plus que 5.700 km. de routes; soit enfin 245.900 km. de chemins de grande communication et 301.900 km. de chemins vicinaux (2). Les chemins de grande communication sont comme les routes départementales à la charge des départements, et la voirie vicinale à la charge des communes. Ce réseau, l'un des plus beaux qui soit au monde, est particulièrement dense. Pour 100 km. de voies ferrées, il y a 1000 km. de routes en France, et seulement 550 en Allemagne, 300 en Belgique, 850 en Grande-Bretagne et en Italie. Aux États-Unis seulement la proportion est plus forte avec 1.200 km. Il y a 1 km. de route pour 63 habitants en France, pour 150 en Angleterre, pour 262 en Allemagne. Certes, l'entretien en coûte fort cher à la collectivité; on compte généralement 15.000 francs au kilomètre; la dépense pour le réseau de routes nationales est passée de 35 millions en 1914, à 600 millions en 1932, puis à 1.350 millions en 1933, année de pointe. Mais il est nécessaire que l'aménagement ne laisse rien à désirer, l'activité de la circulation étant particulièrement intense.

La crise a considérablement ralenti la construction des automobiles qui est tombée de près de 50 % de 1929 à 1935.

(2) J. ANTONINI. — *Le Rail, la Route et l'Eau*, Paris, 1936.

Mais la France vient encore immédiatement derrière les États-Unis pour le nombre de voitures en circulation : le chiffre de 2 millions est atteint dès l'année 1936, les trois quarts des véhicules étant affectés au trafic voyageurs. En 1919 il n'était que de 116.000; la progression est éloquente.

S'il faut tirer quelque conclusion de ces chiffres, en regard de la coordination, ce doit être pour constater qu'en France les deux moyens de locomotion sont extrêmement développés : c'est ce qui explique que la crise des transports y soit plus aiguë que dans bien d'autres pays où l'un des deux prédomine souvent de manière très nette sur l'autre, ce qui résoud en partie la difficulté d'une coordination.

Caractéristiques principales. — Il est devenu banal d'insister sur les qualités respectives du chemin de fer et de l'automobile; l'un est puissant; rapide (Paris-Le Havre en 1 h. 58 représente une moyenne horaire de 116 km.); sûr (pour 100.000 voyageurs-kilomètres, on enregistre 1 tué, 2 blessés. En 1934 : 16 tués sur le chemin de fer contre 5.000 sur la route) et d'une régularité presque absolue.

L'automobile est surtout économique; elle sait être rapide et assure au mieux le porte à porte. Elle est douée d'une souplesse remarquable et d'une faculté de pénétration pratiquement illimitée.

Régime proprement dit. — L'organisation du chemin de fer repose avant tout sur la notion de service public, ce qui comporte l'obligation d'observer en matière d'exploitation les règles strictes d'un cahier des charges qui retire pratiquement au concessionnaire toute liberté commerciale. Le chemin de fer est obligé d'assurer un service régulier, de transporter tout ce qui se présente comme trafic, voyageurs ou marchandises, et cette obligation est particulièrement lourde car elle suppose un matériel très important suscep-

tible de faire face aux trafics de pointe, qu'il s'agisse de fêtes dans le cadre de l'année ou de transports de banlieue dans le cadre de la journée; beaucoup de ces trafics se font à sens unique; la gare Saint-Lazare, par exemple, déverse 12.000 voyageurs dans Paris entre 8 heures et 8 h. 15 et n'en évacue en sens contraire que 300; le soir c'est le mouvement inverse. Chacun sait que le service d'une grande gare varie facilement aux périodes de fêtes, dans la proportion de 1 à 3, 4, 5 et parfois plus.

Le surplus de matériel nécessaire reste inutilisé en temps normal; il n'en faut pas moins l'entretenir et l'amortir. Il n'y a pas si longtemps, et le fait est bien connu, que le chemin de fer était dans l'obligation de faire circuler les trois trains réglementaires quotidiens sur n'importe quelle petite ligne quelle que soit la faiblesse du trafic.

La liste des prescriptions diverses pourrait aisément s'allonger et en définitive la caractéristique du chemin de fer est la prédominance des dépenses fixes par opposition à celles proportionnelles à l'intensité du mouvement : la possibilité de compenser la chute de recettes par une compression des dépenses n'existe pour ainsi dire pas.

En face du chemin de fer, les transports publics sur routes, en dehors des transports subventionnés qui ont un cahier des charges, échappent à toute réglementation autre que les prescriptions du code de la route qui régissent aussi bien les transports privés; ils sont libres de leurs tarifs et de leurs itinéraires et libres de suspendre leur service s'il n'est pas suffisamment rémunérateur. (Régime antérieur à 1934.)

Charges fiscales et sociales. — Les charges d'une entreprise de transport public se réduisent, en plus de celles qui comme les taxes sur le chiffre d'affaires, ou les assurances

sociales, frappent une entreprise quelconque, à l'impôt sur les carburants au même titre que les transports privés, et à des taxes de stationnement en ville pour les autocars. Le chemin de fer, lui, paye l'entretien de sa voirie et prélève au profit de l'État un impôt général sur les transports qui est resté fixé jusqu'en 1933 à 32 % de la valeur du billet voyageur (ramené à 12 %) c'est-à-dire sensiblement plus élevé qu'à l'étranger et relativement plus fort qu'avant la guerre; pour les marchandises il est de 10 ou 5 % selon qu'il s'agit de grande ou petite vitesse. Enfin, le chemin de fer supporte des charges sociales et des prestations trop connues pour qu'il soit besoin d'insister : réductions diverses au profit des familles nombreuses, mutilés, officiers de réserve, transports militaires gratuits ainsi que les services postaux.

L'opposition est constante, on le voit, entre les deux services : n'explique-t-elle pas déjà, en partie, l'ordre de grandeur du déficit des chemins de fer ?

SECTION II. — LE DÉFICIT FERROVIAIRE

Avant la guerre, les chemins de fer accusaient régulièrement un déficit annuel de l'ordre de 80 millions de francs-or; mais ce déficit provenait surtout du réseau de l'État; les autres compagnies étaient en équilibre. Après la guerre, malgré les dépenses considérables dûes à la réfection de l'outillage, l'équilibre fût bientôt réalisé; on enregistre pour le fonds commun des réseaux en

1926.....	+	70 millions.	
1927.....	—	714	—
1928.....	+	240	—
1929.....	—	194	—

Puis vient l'année 1930 où brusquement le déficit atteint 1.784 millions (3), puis :

1931.....	—	3.090 millions.
1932.....	—	4.094 —
1933.....	—	4.388 —
1934.....	—	3.958 —
1935.....	—	4.402 —
1936.....	—	4.609 —

M. Pomaret pouvait dire un peu ironiquement dans son rapport à la Commission des Travaux Publics 1936-1937 : « le déficit va croître depuis 1934 de 18 millions par jour, soit 750.000 francs par heure, 12.500 francs par minute ». Le déficit accumulé à la fin de 1936 était de 26.374 millions. Il semble à tout le moins imprudent de maintenir une situation qui conduit à une augmentation annuelle de 4 milliards de la dette nationale; aucun budget ne saurait rester équilibré de manière durable dans de telles conditions.

Les raisons de ce déficit apparaissent comme très diverses et toutes ont été mises tour-à-tour en exergue par les uns et par les autres selon leur position et leurs opinions.

On impute souvent le déficit des réseaux au *mécanisme de la convention de 1921*; il avait été entendu à cette époque entre l'État et les compagnies que celles-ci établiraient un équilibre rigoureux de leur budget par le relèvement des tarifs. Or, en 1929 et 1930 les grands réseaux ont, à quatre reprises différentes, augmenté le traitement du personnel parallèlement à ce que faisait l'État pour ses fonctionnaires; il en est résulté une dépense supplémentaire annuelle de près de deux milliards, tandis que les tarifs ne bougeaient pas, le Gouvernement s'opposant à toute majoration.

(3) R. GODFERNAUX. — *Les Grands Réseaux de Chemins de Fer Français*.

Puis il y a *les charges* que l'on connaît, et qui sont restées les mêmes, malgré la crise, et malgré la concurrence des autres moyens de transport qui commençaient à réduire le trafic du chemin de fer. Il a même été reconnu qu'elles avaient plutôt augmenté par rapport aux périodes d'avant-guerre; comment n'auraient-elles pas pesé à la longue sur l'exploitation, alors que sont venues s'y adjoindre les dépenses de personnel dûes aux récentes lois sociales ? Mais la *crise économique générale* quelle part lui attribuer dans le déficit, et comment le chemin de fer n'aurait-il pas souffert de la dépression du commerce, de l'industrie, du tourisme ? En fait, les recettes qui gravitaient autour de 15 milliards en 1929-30-31 sont tombées à 10 milliards depuis 1933. Il est vrai que cette baisse peut être également imputable à la *concurrence de la route*, ce qui amène à parler de cette quatrième cause qui nous intéresse plus particulièrement.

On est maintenant suffisamment éclairé pour se rendre compte que, si la concurrence routière a tant de prise sur le service ferroviaire, la raison d'être de ce fait tient à la situation privilégiée des compagnies de transport automobile; la concurrence n'est pas faite à armes égales et il ne peut y avoir qu'antagonisme entre deux moyens de transport dont l'un est entièrement libre et l'autre assujetti à de lourdes obligations; la tendance naturelle du premier est alors d'emprunter les itinéraires les plus avantageux, en les variant suivant les époques et en déposant les voyageurs ou les marchandises au lieu même de leur destination; ou bien, s'il suit un chemin parallèle à celui du train, sa tactique consistera à fixer ses tarifs plus bas que par fer : entre autres obligations, l'État exige du chemin de fer qu'il transporte à très bas prix les matières premières qui sont ordinairement des marchandises pondéreuses et d'une manière

générale le système de tarification est à peu près proportionnel à la valeur de la marchandise transportée; le chemin de fer se rattrape donc en principe sur les objets de valeur; or, par ce qu'on a justement appelé l'*écrémage*, ce sont ces trafics rémunérateurs que les compagnies de transport automobile ont enlevés au chemin de fer et ceci remonte évidemment à l'époque où ces transports publics ont pris une extension considérable : 1928-1932 (4). Le même phénomène s'est du reste produit en ce qui concerne les voyageurs : les statistiques révèlent que ce sont ceux des premières classes qui les premiers ont délaissé le train.

La coordination se présente donc comme une mesure destinée à atténuer sensiblement les méfaits imputables à cette dernière cause du déficit. Mais comment se justifie-t-elle ?

(4) Il en a été de même pour les transports par eau dans les régions de canaux. Mais la concurrence a été certainement moins aiguë et la coordination plus facile. Décret-loi du 15 mai 1934, *La Concurrence et la Coordination du Rail et de la Voie d'eau*, par M. DEMANGEAT, Thèse 1936.

CHAPITRE II

FONDEMENT DE LA COORDINATION

Pourquoi du point de vue économique vouloir empêcher une concurrence de jouer librement, et quels sont les moyens juridiques d'intervention possible ? Consacrons une section à chacune de ces deux questions.

SECTION I. — BASE ÉCONOMIQUE; ALLÈGEMENT DES FINANCES PUBLIQUES

La coordination répond à une préoccupation absolument essentielle étant donné la situation de crise des transports : la nécessité d'une économie ayant pour but de mettre fin aux gaspillages dûs à la concurrence, à la pléthore, en un mot à l'anarchie des moyens de transport; et c'est bien ainsi qu'on l'entendra toujours puisque les premières mesures prises seront basées sur l'article 36 de la loi de finances du 28 février 1934 qui autorisera le Gouvernement « à prendre les mesures d'économie qu'exigera l'équilibre du budget ». Il importe de ne jamais l'oublier; mais il faut préciser et considérer que les deux modes de transport à coordonner ne sont pas des industries comme les autres, sans quoi la lutte qui s'établit entre elles ne justifierait pas d'intervention, comme ne produisant de funestes effets que pour les transporteurs, sans plus.

§ 1. — *Le réseau ferré n'est plus assez utilisé.*

Comment se traduit la pléthore en ce qui concerne les grands réseaux de chemins de fer et en quoi est-elle nuisible à l'économie générale du pays ? La notion de *service*

public permet assez bien de répondre. « La coordination — assurent les transporteurs de la route — va être une mesure de protection en faveur du rail et elle va avoir pour conséquence immédiate de supprimer la liberté du commerce; si le public porte son choix sur l'autocar ou le camion il est seul juge en la matière, et du reste, le déficit en question existait bien avant le développement récent de l'automobile... »

Certes, en dehors de leur amplitude présente, des déficits ont bien souvent été enregistrés avant l'extension des transports publics par route. C'est que le chemin de fer, parce qu'il est un service public, est accablé de charges, les unes excessives et qu'il faudrait supprimer, les autres dont il ne saurait être affranchi, telle l'obligation de desservir, lorsque les autres moyens de transport n'existaient pas, toutes les régions du territoire, même celles où son exploitation se révélerait non bénéficiaire. Le Professeur Berthelémy l'a dit : « Il faut chercher surtout, non le profit à faire, mais le service à rendre » c'est le propre d'un service public. Si donc, à ce titre, les réseaux ne parviennent pas, certaines années, à équilibrer leur budget, il est légitime que le contribuable en ressente le contre-coup, le déficit ayant sa répercussion sur le budget de l'État.

Mais, avec le développement énorme et récent de l'automobile comme moyen de transport public, quelle est la situation, avant toute mesure de coordination ? Certains parcours étant beaucoup mieux desservis par l'automobile, le public abandonne le train. D'autre part les conditions d'exploitation étant totalement différentes pour le transport sur route, il y a là une raison de plus pour l'automobile, libre et sans entrave, d'enlever du trafic à son concurrent. En un mot, en face d'une concurrence redoutable c'est-à-dire dans des circonstances tout à fait nouvelles, le chemin

de fer conserve toutes ses lignes et tout son matériel, *comme avant*; il garde également *comme avant*, toutes ses charges et toutes ses obligations. Est-il alors légitime que le contribuable continue à payer la part du déficit afférente à la concurrence des transports automobiles et qui prouve en partie que les lignes de chemin de fer sont devenues en surnombre, ou que la lutte n'est pas égale ?

Au total, le contribuable paye pour une utilisation ferroviaire insuffisante. Il y a ce qu'on appellerait ailleurs « sous consommation ». Dans une industrie ordinaire, la surproduction ne saurait nuire qu'aux entreprises elles-mêmes, c'est-à-dire à des finances privées. Ici la pléthore nuit aux finances publiques et par conséquent à la collectivité toute entière; M. Josse y insiste dans son rapport préliminaire au Conseil National Économique « c'est aux dépens des finances publiques que s'exercent la lutte entre les divers transports ». Que le nombre des moyens de transport soit légèrement en surcroît, personne n'y trouverait à redire; les avantages l'emporteraient sans doute sur les inconvénients, et il est, en tous cas, impossible d'adapter exactement la production de la *marchandise transport* à la consommation de cette marchandise; mais il y a une mesure à ne pas dépasser et comme le dit encore M. Josse « la présence simultanée sur une même relation de moyens de transport différents augmente naturellement, sinon le prix de revient apparent de chaque transport, du moins le coût général des transports envisagés dans leur ensemble; dans la mesure où il y a inflation des moyens de transport, cette inflation est contraire à l'intérêt général; d'où l'utilité d'une coordination ayant pour but de donner le maximum de service aux moindres frais pour la collectivité ».

La coordination, ajoute-t-il, ne peut être obtenue qu'en assurant à chaque mode de transport le trafic pour lequel

il est le plus apte. Cette répartition est un des éléments de la difficulté. Il semble, d'autre part, que parallèlement à la répartition du trafic, il y ait lieu de tenir compte de la différence profonde des régimes entre le rail et la route afin de les égaliser davantage, en desserrant surtout les obligations du chemin de fer.

§ 2. — *La route est utilisée abusivement.*

Ce que l'on vient de développer est un aspect du problème, le plus important sans doute. Il est un second inconvénient à l'inflation des moyens de transport : si le rail n'est pas assez utilisé, la route l'est trop...

Il faut préciser : veut-on soutenir, par là, que les transports sur routes réalisent toujours de substantiels bénéfices et que le public se porte en masse dans les autocars ? Certes non ; ces transports eux aussi sont en trop grand nombre ; la concurrence frappe également les entreprises de transport automobile entre elles, et les premières victimes se trouvent être évidemment les entreprises subventionnées parce qu'elles ont, quoique dans une mesure moindre que les chemins de fer, quelques obligations qui les tiennent. Mais précisément parce que la concurrence se manifeste très sensiblement sur les routes, là aussi il y a pléthore, et là encore aux dépens des finances de l'État puisque les routes constituent le *domaine public* et qu'elles sont entretenues par le contribuable.

Par conséquent, des deux côtés à la fois un *problème financier* est posé d'une manière impérieuse, et si l'utilisation des routes s'est amplifiée d'une manière inattendue, depuis quelques années, par la circulation intensive des poids lourds, camions et autocars, la notion de domaine public qui vient de nous servir partiellement de base pour légitimer économiquement la coordination, va maintenant constituer une assise propre à justifier l'intervention des Pouvoirs Publics.

SECTION II. — BASE JURIDIQUE;
JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE

Dès avant l'apparition de l'automobile en France, la Jurisprudence du Conseil d'État considérait qu'il était conforme aux principes du Droit administratif que lorsque le domaine public était utilisé par une entreprise commerciale, la Puissance Publique avait le droit d'intervenir pour la réglementer et qu'elle avait même en la matière certaines obligations.

Quel principe est donc à la base de cette intervention et sous quelle forme doit-elle se manifester ?

§ 1. — *Base du droit d'intervention.*

Il est important en effet de dégager ce fondement car le droit apparaît de prime abord comme très discutable. Il est en effet un principe qui domine depuis bientôt cent cinquante ans l'activité économique, c'est le principe de la liberté du commerce et de l'industrie formulé par la loi du 7 mars 1791, et plus particulièrement en matière de transport par la loi du 29 août 1790. C'est à ce principe que la Jurisprudence du Conseil d'État fait entorse; il faut qu'à ce principe cette Jurisprudence en oppose d'autres qui par leur poids limiteront le premier. Il est du reste facile de comprendre que la liberté ne va jamais sans limite, sans quoi c'est l'anarchie qui en devient l'aboutissement : c'est donc en quelque sorte des raisons d'ordre public, ou tout au moins d'intérêt général, que le Conseil d'État invoque lorsqu'il dit : « la Puissance Publique a le devoir de veiller à la *sûreté* de la circulation, à la *conservation* du domaine public et même à la satisfaction rationnelle des besoins publics ». Ce faisant, la Jurisprudence supplée aux insuffisances de la loi, laquelle ne saurait tout prévoir : c'est le rôle fréquent de

toute Jurisprudence; il a été typique en la matière et, comme il arrive fréquemment, c'est sous la pression de cette Jurisprudence que des dispositions légales, ou ayant force de lois, ont été prises.

« Le principe de liberté ne saurait s'appliquer qu'à l'exercice normal de l'industrie des transports » dit M. Pierre Laroque dans une note sur un arrêt du Conseil d'État (5); un arrêt de Cassation Ch., réunies du 24 février 1858 est déjà en ce sens (6) et il est certain que ce qui pouvait être vrai en 1858, l'est à fortiori à l'heure présente; au législateur de 1790, n'était-il pas difficile de prévoir l'utilisation actuelle de nos routes sillonnées d'automobiles ? Il va de soi que les règles relatives à la police de la circulation doivent s'adapter au progrès. C'est donc dans le sens d'une réglementation plus stricte que l'évolution va se faire, le Conseil d'État utilisant les lois existantes pour arriver à limiter, dans une certaine mesure, la liberté, laquelle doit néanmoins rester la règle générale.

§ 2. — *Système de l'autorisation.*

Les pouvoirs reconnus aux préfets et aux maires consistent, d'après la Jurisprudence administrative, à compléter la réglementation résultant du *Code de la Route*. Normalement « les entrepreneurs de services publics de transport en commun sont tenus de déclarer à la préfecture de leur département le siège de leur établissement, le nombre de leurs voitures et les places qu'elles contiennent, le lieu de la destination, les horaires »; ainsi s'exprime l'article 34. L'article 39 prévoit même l'autorisation : c'est cette autorisation qu'il va s'agir de faire jouer.

(5) SIREY, 1933, 4^e Cahier mensuel, p. 41, Mironneau.

(6) SIREY. 1858-I-408.

1° *Quand l'autorisation
est-elle un droit pour l'autorité ?*

La réponse à cette question se trouve déjà dans l'arrêt précité de 1858 : « lorsque le transport public présente *un caractère spécial et exceptionnel* ». Des arrêts plus récents émanant du Conseil d'État appliquent cette jurisprudence aux services automobiles (7). Le maire peut donc, dans les agglomérations, instituer un régime d'autorisation et de limitation allant jusqu'au monopole confié à telle ou telle entreprise; ainsi s'exprime M. Josse dans la note sur l'arrêt Ramel (8). Et il ajoute que cette jurisprudence pourrait être applicable en dehors des agglomérations, le préfet étant substitué au maire. Mais qu'il est bien entendu que le principe général reste la liberté et que le régime d'autorisation ne peut jouer qu'en cas de *circonstances spéciales*; l'arrêt Beaumont l'a confirmé (9). Ce sont ces circonstances spéciales que le Conseil d'État apprécie de plus en plus largement, compte tenu des progrès de la circulation automobile; il s'agira : d'encombrement excessif et de gêne pour la circulation, comme dans les arrêts de 1932, ou bien d'existence d'un concessionnaire ayant reçu un privilège pour assurer le service sur un parcours donné. Voici les termes de l'arrêt Beaumont : « Considérant... que le Préfet du Pas-de-Calais a pu légalement assujettir les lignes de transport en commun par automobile aux prescriptions qu'il a édictées... et soumettre le service du sieur Beaumont à son autorisation à raison des circonstances spéciales, notamment l'encombrement des voies parcourues par le service ».

La Jurisprudence du Conseil d'État a donc su faire preuve

(7) C. d'Et., 18 mars 1932, 28 octobre 1932, D. H., 1932, 257 et 592.

(8) C. d'Et., 16 juin 1933, DALLOZ, 5^e Cah. mensuel, 1933, III, p. 33.

(9) C. d'Et., 11 juillet 1934, DALLOZ, 1934, 3-43.

de souplesse en appliquant rationnellement le principe de liberté d'une part et celui du bon emploi du domaine public et de la sécurité d'autre part. Notons par ailleurs que l'autorisation donnée par l'autorité peut être accompagnée de prescriptions concernant le service, l'itinéraire, les tarifs, etc... C'est l'exemple de l'arrêt Beaumont : le maire avait procédé de la même manière dans l'affaire des autobus d'Antibes (10).

2° Quand l'autorisation devient-elle une obligation de la part de l'autorité ?

L'autorisation devient obligatoire dans deux cas : directement, lorsque l'autorité administrative a garanti à un concessionnaire le monopole des transports locaux (11); indirectement, en raison du droit à indemnité ouvert dans certains cas pour le concessionnaire, par le fait pour le concédant de ne pas accomplir les efforts désirables en vue d'assurer le fonctionnement du service dans des conditions financières satisfaisantes; en ce sens, l'arrêt de Cherbourg (12) qui est un arrêt de principe. Il est donc logique de penser que les règles admises pour le cadre local valent aussi bien pour les concessionnaires plus importants comme les grands réseaux d'intérêt général. L'État devrait donc pouvoir prendre des mesures contre les concurrents par l'intermédiaire de ses préfets, de façon à assurer au chemin de fer une exploitation financière viable. Une circulaire est du reste parue en ce sens le 26 novembre 1931, mais elle n'a pas eu l'audience désirée auprès des agents de l'État.

(10) C. d'Et., 29 janvier 1932, D. P., 1932-3-60.

(11) C. d'Et., 16 décembre 1921, SASSEY; 13 janvier 1933, MIRONNEAU, précité.

(12) C. d'Et., 9 décembre 1932, *Annales Ch. de f. et tr.*, 1933, I, p. 11, avec les concl. de M. JOSSE.

L'État pourrait préconiser une extension générale de ces mesures en faveur de ses concessionnaires : c'est du moins l'avis de M. Josse, Commissaire au Gouvernement, qui souhaite un régime général d'autorisation qui n'aurait pas besoin de se fonder sur des circonstances spéciales, et avec, en contre-partie, des prescriptions à observer. Il faut à cet égard une disposition légale nouvelle. M. Josse cite certains cas de doubles emplois flagrants : des nombres excessifs de lignes d'autocars rayonnent autour des grandes villes comme Paris, Rouen, Lille, Lyon et Marseille, concurrençant directement jusqu'aux grandes lignes de chemins de fer. En réalité la Jurisprudence du Conseil d'État s'est limitée au cadre purement local, mais elle a fait sérieusement école puisque le Décret du 19 avril 1934 étend le régime d'autorisation à tout le pays en supprimant la limitation que constituent les *circonstances spéciales*.

Telle est l'attitude du Conseil d'État devant l'immense développement des transports, fait économique nouveau auquel il convenait d'adapter la législation. Bien des arrêts passés en revue, notamment ceux admettant des indemnités au profit des anciennes entreprises concessionnaires, ne sont qu'une simple application de la célèbre théorie de l'imprévision. Mais faisons bien attention qu'ici, comme ailleurs, la réglementation envisagée ne saurait porter que sur les transports publics ; les transports privés sont évidemment laissés en dehors, bien qu'ils soient en très grand nombre. Cette réserve faite, constatons que la Jurisprudence aura montré la voie aux Pouvoirs Publics ; le Conseil National Économique s'en est largement inspiré.

Une base juridique était ainsi donnée à l'intervention nécessaire c'est-à-dire à la coordination. Il restait à l'organiser.

CHAPITRE III

MESURES ENVISAGÉES ET PRISES

Nous connaissons le but exact vers lequel doit tendre une coordination des transports, but d'ordre essentiellement financier. Fallait-il, pour entreprendre cette réforme, s'inspirer des exemples étrangers ? Il est bien évident que l'inflation des moyens de transport n'a pas sévi qu'en France ; d'autres pays ont connu les méfaits de la concurrence anarchique à une époque qui a vu partout le développement intense des transports automobiles. Quelles sont, en résumé, les solutions possibles. Les réseaux n'ont-ils pas préconisé un certain programme ? Enfin, avec la session du Conseil National Économique, le problème est posé une première fois de manière officielle devant les Pouvoirs Publics. Il était grand temps. Les décrets de 1934 et 1935 ont alors suivi.

SECTION I. — LES SOLUTIONS POSSIBLES

§ 1. — *Solutions proposées par les Réseaux.*

De sérieuses améliorations furent apportées en 1933, par la loi du 6 juillet, dans l'exploitation des grands réseaux de chemin de fer, en vue surtout de résorber le déficit qui s'enflait. Des simplifications dans la tarification ont permis de modeler les prix sur ceux des transports sur route, (prix fermes, wagon kilomètre, pour les marchandises ; billets de groupes, de week-end, etc... pour les voyageurs). L'impôt sur les transports de voyageurs était réduit de 32 à 12 %, et certaines fusions de services entre les réseaux du P. O., du

Midi, et de l'État (lignes de Bretagne), apportèrent quelques économies. M. Roy écrivait dans son rapport de 1935, comme Ministre des Travaux Publics, qu'en comparaison de l'année 1930, le chiffre des dépenses d'exploitation avait diminué de 3 milliards; autrement dit, à dépenses égales, le déficit aurait atteint, en 1934, le chiffre de 7 milliards au lieu de 4 seulement. Mais tous ces aménagements ne sont que des dispositions d'ordre interne et constituent plutôt des moyens de lutte contre la concurrence routière que des mesures de coordination proprement dites. Ce sont surtout ces mesures qui doivent ici retenir l'attention.

Les compagnies ont été amenées, sur l'invitation du Gouvernement, à préconiser des plans de coordination des transports. Il y a eu de ce fait une première étude en 1931 de la part du Conseil supérieur des chemins de fer qui n'aboutit pas. En 1932 il fut créé un comité d'étude dit de coordination rail-route, mais des dissensions se produisirent très vite et le Gouvernement ne donna aucune suite aux projets. En 1933 enfin, les compagnies saisirent le Gouvernement et lui soumirent un nouveau plan visant principalement : l'égalité des moyens de transports, la collaboration du rail et de la route par le système des gares-centres où se ferait le groupage des marchandises apportées par camions, la pratique des containers, cadres métalliques pour les marchandises s'adaptant sur les wagons comme sur les camions, et surtout la répartition du trafic entre le chemin de fer et l'automobile par le moyen des ententes. M. Dautry, directeur du réseau de l'État avait fait dès 1932 à Zurich une conférence restée célèbre où il avait largement développé toutes ces vues. Elles ne reçurent aucune audience de la part du Gouvernement, celui-ci chargea enfin, le Conseil National Économique d'étudier le moyen de mettre en œuvre une réorganisation des transports.

§ 2. — *La Coordination à l'étranger.*

L'exemple des pays étrangers devait-il inspirer la coordination en France ? Quelle attitude ont prise les nations en face d'une situation sinon aussi grave que chez nous, du moins très menaçante également ? On peut constater que partout l'État est intervenu, même en Grande-Bretagne pays de tradition essentiellement libérale ; chez elle la concentration a facilité la tâche du Gouvernement et en partie résolu le problème : les chemins de fer ont pris en main un grand nombre d'entreprises routières, directement ou en se constituant principaux actionnaires. Il est d'autre part difficile d'établir une comparaison entre les réseaux anglais et les nôtres ; en Angleterre les chemins de fer sont plus libres et possèdent un nombre restreint de lignes secondaires ; le problème y est plus facile à résoudre.

En Allemagne, on pouvait s'y attendre, la mainmise de l'État est complète sur les entreprises automobiles. Mais cette industrie était relativement moins développée, du moins ces dernières années, et la concurrence moins aiguë. C'est au nom de la coordination que fut décidée et réalisée la construction d'immenses autostrades. Mais le mobile « stratégique » ne domine-t-il pas de beaucoup ?

Aux États-Unis, c'est l'application du régime de l'autorisation pour les transports par route.

En Suisse, le chemin de fer exploite une bonne partie des services automobiles. Mais pour le trafic des marchandises la tentative de coordination a échoué par référendum en 1935 comme entravant par trop l'exploitation des services routiers au profit des chemins de fer fédéraux.

L'Italie a un réseau ferré relativement peu développé. Les transports sur route sont néanmoins soumis à autorisation. Il en est de même en Belgique.

En résumé l'automobile, en tant que transport public, a été soumis partout à une réglementation stricte, parfois excessive, en réaction contre la concurrence. Les chemins de fer ont généralement subi des allègements de leur régime administratif ou financier. De toute manière, il y a eu intervention souvent assez brutale de la part des gouvernements respectifs. Essayons de grouper logiquement les divers systèmes de coordination.

§ 3. — *Classification des solutions.*

Solution libérale. — La thèse des libéraux est bien connue : pour eux la coordination, c'est la sélection naturelle et automatique entre les divers moyens de transport par le simple arbitrage du public lequel porte son choix sur celui qui répond le plus convenablement à ses besoins, l'autre se trouvant de ce fait éliminé.

Réfuter cette théorie serait reprendre le fondement de la coordination. Il y a cependant quelque chose de plus et ce serait mal juger les tenants de la doctrine libérale que de paraître oublier leur logique : la répartition se ferait à la condition que les deux concurrents se trouvent entièrement « libres ». Mais cette solution est-elle praticable pour le réseau ferroviaire et ne serait-ce pas dénier au chemin de fer tout caractère de service public ? Vu son importance primordiale au point de vue national, il n'est guère possible de songer à l'abandonner complètement à l'initiative privée. On ne peut que souhaiter une emprise moins grande de la part de l'État et un assouplissement désirable dans le domaine des charges qui pèsent sur les chemins de fer.

Solution socialiste. — On passe bien entendu à l'extrême opposé avec les partisans du régime socialiste qui tendent à supprimer toute liberté et ne voient de coordination pos-

sible que dans l'autoritarisme absolu ou la nationalisation des transports. Certains préconisent la déchéance des compagnies de chemins de fer et le rachat des entreprises de transport. Le projet du député Moch en 1933 (13) a pour objectif la déchéance des réseaux et leur nationalisation : en ce qui concerne la coordination proprement dite, on attend surtout une concentration plus marquée que l'on souhaite en secret, dans les services routiers : le jour où « le capital et le travail ne seront plus dans la même main », il y aura lieu également de nationaliser.

Tout ceci suppose donc une centralisation étatique que d'aucuns considèrent à juste titre comme trop accentuée déjà, à l'heure présente. Il convient de ne pas surcharger l'État de fonctions multiples et de laisser à d'autres pays, moins bien équilibrés, les méthodes d'autoritarisme qui sont incompatibles avec le caractère du nôtre.

L'interventionisme et les ententes. — Dans une industrie quelconque, lorsque les chefs d'entreprises s'aperçoivent que la concurrence et la lutte des prix desservent leurs intérêts et les ruinent, ils décident de s'entendre et constituent des cartels, des syndicats, des corporations. Dans les transports les entrepreneurs sont dans des situations très inégales. Entre les chemins de fer d'une part, les transporteurs routiers dispersés par milliers d'autre part, l'entente spontanée était impossible; dans sa situation de liberté absolue, l'automobile n'avait aucun bénéfice à s'entendre avec le chemin de fer. L'accord ainsi envisagé étant impraticable, il fallait songer à le susciter : d'où l'intervention de la Puissance Publique.

Cette formule interventionniste, dont le but réside dans

(13) *J. O.*, 19 octobre 1933, annexe n° 1885.

les ententes professionnelles, paraît satisfaisante. Ainsi qu'on le disait au début de l'exposé, elle constitue une sorte de directionnisme heureux opposé aux systèmes individualistes que sont au fond le socialisme et le libéralisme. Mais deux inconvénients sont à envisager : dans une industrie ordinaire les groupements, quelque nom qu'on leur donne, sont certainement très avantageux pour les producteurs et pour leur personnel ; mais lorsqu'ils constituent de solides monopoles ils risquent d'aller à l'encontre des intérêts du consommateur, par les prix très élevés, et de ceux des nouveaux producteurs, par l'obstruction qu'ils peuvent leur opposer. Ici le consommateur, c'est l'usager : les nouveaux producteurs ce sont les nouvelles entreprises routières ou celles qui, existant déjà, cherchent à se développer. D'autres sont également intéressés à la bonne marche des transports : l'État et les collectivités locales gardiens du domaine public, c'est-à-dire le contribuable. Il s'agit donc de se montrer soucieux de ces diverses situations. L'industrie des transports n'est pas une industrie comme une autre ; la marchandise transport, qu'elle produit, doit être livrée dans des conditions satisfaisantes. Certes, il faut assurer aux entrepreneurs une liberté professionnelle suffisante, un rendement financier équitable : il faut, en le faisant, se garder de sacrifier les intérêts généraux.

Les conclusions du Conseil National Économique paraissent, du reste, en ce sens. Examinons-les.

SECTION II. — LES CONCLUSIONS DU CONSEIL NATIONAL ÉCONOMIQUE

C'est le 17 février 1934 que le Conseil National Économique déposait ses conclusions, après une série de travaux commencés le 5 juillet 1933 sur l'invitation du Gouvernement. Le rapport préliminaire avait été présenté par

M. Josse, maître des requêtes au Conseil d'État. Les idées contenues dans le rapport et dans les conclusions se ramènent à quelques points essentiels.

§ 1. — *Les Transports « service public ».*

On y consacre la distinction fondamentale entre transports publics et transports privés, les premiers faisant seuls l'objet de la coordination. On proclame le caractère de service public applicable aussi bien aux transports par route qu'aux chemins de fer, ces transports utilisant le domaine public, servant au fonctionnement d'autres services publics (Postes), et jouant un rôle particulièrement important en matière de défense nationale. Ces services il est nécessaire de les faire pénétrer même dans des régions où leur rendement commercial serait inférieur, ceci dans l'intérêt collectif; mais comme il importe également d'équilibrer leur budget, il y a lieu de supprimer les charges d'une concurrence ruineuse et le gaspillage de doubles emplois. La liberté absolue est incompatible avec la conception de service public.

§ 2. — *Méthode de coordination.*

Il faut donc coordonner c'est-à-dire répartir les moyens de transport selon leurs aptitudes propres. Cette répartition facile à imaginer va être délicate à organiser. M. Josse propose ce postulat très heureux : « *Toute organisation des transports doit concilier les intérêts des usagers et du public, du personnel, des exploitants et des contribuables* »; et il convient, ajoute-t-il, que l'organisation soit souple et progressive, en ce sens que le système envisagé ne doit pas consister en un cadre rigide qui empêcherait le développement des industries *jeunes*; en ce sens que les transitions

doivent être ménagées : l'adaptation des populations et du personnel impose cette nécessité et on ne peut supprimer par trop brusquement des centaines de gares et des milliers de kilomètres de rail. La coordination ne doit être dirigée contre personne en faveur de quiconque. Elle implique au contraire l'harmonie, génératrice d'équilibre.

Enfin la coordination, œuvre de collaboration, devra s'opérer par voie *d'ententes* bien préférables aux mesures d'autorité; il n'y aura intervention que pour susciter des accords et y suppléer en cas d'échec. Il sera créé dans ce but des comités de coordination, organismes régionaux ou départementaux à formule tripartite, comprenant trois sortes de représentants :

Puissance publique et intérêts généraux;

Usagers;

Transporteurs et personnel.

A l'échelon supérieur, auprès du Ministère des Travaux Publics : un organisme central donnant des avis généraux et procédant à des répartitions à défaut d'ententes régionales. C'est un organisme de liaison et d'orientation.

§ 3. — *Nivellement de régimes entre le rail et la route.*

Le Conseil National Économique considère enfin que les mesures de coordination exigent un certain rapprochement de situation économique et administrative entre les deux concurrents.

Pour le Chemin de fer : Effort à tenter en vue de libérer les réseaux des obligations extrêmement lourdes qui pèsent sur eux. En conséquence il y a lieu de simplifier la procédure d'homologation des tarifs : d'atténuer l'obligation

absolue de tout transporter : de procéder à des assouplissements d'ordre technique.

Toutes ces suggestions sont dans la ligne de la loi du 6 juillet 1933 et accentueront les réformes entreprises. Enfin un droit de préférence sera accordé en principe au chemin de fer dans les cas de substitution de services routiers au train, pour exploiter ces services parallèles à la voie ferrée supprimée.

Pour les entreprises automobiles : Une révision dans le sens de l'organisation plus stricte doit être envisagée quant aux dispositions de police concernant les vitesses, dimensions, etc... Et comme, de plus, le régime d'autorisation généralisé (autorisation émanée de la Préfecture) paraît être le mode le plus souple pour limiter la concurrence, on profiterait de l'autorisation accordée (pour une période de 5 ans) pour imposer au bénéficiaire certaines obligations concernant : la publication des horaires et tarifs analogue au chemin de fer, l'assurance obligatoire, l'égalité des prix, la régularité du service, le statut du personnel, etc...

Telles sont, dans les grandes lignes, les suggestions formulées par le Conseil National Économique qui considère par ailleurs qu'une loi est nécessaire pour réaliser la réforme.

SECTION III. — LES DÉCRETS DE 1934 ET DE 1935

Les premiers décrets de coordination, qui constituent l'aboutissement de notre discussion, ont paru dans le courant des années 1934 et 1935.

§ 1. — *Le Décret-loi du 19 avril 1934.*

Le Décret-loi du 19 avril 1934 est le décret fondamental de la coordination. Il n'en est pas la charte, mais il en pose

le principe. Il repose, on y a déjà fait allusion, sur l'article 36 de la loi des finances du 28 février de la même année, d'après cet article, le gouvernement était autorisé à prendre les mesures d'économie exigées par la nécessité d'équilibrer le budget. Voici les dispositions de ce court décret :

Il est créé un comité de coordination des transports ferroviaires et routiers comprenant, en plus d'un arbitre, cinq experts représentant (art. 2) :

Les grands réseaux de chemin de fer;

Les réseaux d'intérêt local;

Les transporteurs routiers ayant des contrats avec l'État, les départements ou les communes;

Les transporteurs routiers libres (2 experts).

Notons que ce comité n'est composé que de transporteurs; il en sera de même des comités départementaux qui en seront la reproduction. Cette composition ne ressemble en rien à celle qu'avait envisagée et prévue le Conseil National Économique. On commentera en son temps cette contradiction grosse de conséquences.

Le comité ainsi créé est chargé de rechercher les ententes entre les divers transporteurs et il soumettra des propositions au Ministre. Les arrêtés ministériels, qui sanctionneront ces ententes, imposeront aux transporteurs routiers certaines obligations concernant le service (art. 3 et 4).

Il est interdit, à partir de la publication du décret de créer aucun service nouveau de transport; et ceci jusqu'à l'intervention des arrêtés sanctionnant les ententes; il ne deviendra alors possible d'en créer que moyennant autorisation (art. 5).

Ce décret jette donc les premières bases de la réorganisation des transports mais il ne saurait se suffire à lui-même et son article 11 prévoit des décrets de complément qui vont intervenir en 1935.

§ 2. — *Les Décrets des 25 février et 13 juillet 1935.*

Le règlement d'administration publique du 25 février 1935 est la charte de la coordination pour le trafic des voyageurs. Celui du 13 juillet règle la coordination pour les marchandises; il divise les transports de marchandises en trois catégories bien distinctes : petite, moyenne et grande distance; il prévoit d'autre part la possibilité d'imposer aux entreprises des redevances au profit du Trésor. On peut dire, somme toute, que ce décret fait pendant à celui du 25 février et est conçu dans le même esprit de répartition des services rail et route. Il suffira donc de présenter le décret de février, d'autant plus que la coordination est pratiquement restée en sommeil en ce qui concerne le trafic des marchandises.

Le règlement du 25 février 1935 est divisé en trois parties dont il faut résumer les points essentiels.

A. — *Création des Comités départementaux*

Il est constitué dans chaque département un « Comité technique départemental des transports » siégeant au chef-lieu et comprenant pour chaque catégorie d'entreprises un délégué titulaire et un délégué suppléant. Ces catégories sont les suivantes :

- Le ou les grands réseaux de chemin de fer exploitant les lignes dans le département;
- Les réseaux secondaires, les voies ferrées d'intérêt local et les compagnies de tramways;
- Les entreprises routières du département ayant des contrats avec les collectivités publiques;
- Les entreprises routières libres, pour les voyageurs;
- Les entreprises routières libres pour les marchandises.

Les délégués sont élus par catégorie pour trois années; il est désigné un Président. Les procès-verbaux des séances sont communiqués au Préfet et au Comité de coordination. Le Comité fait le recensement des véhicules déclarés conformément au décret du 19 avril 1934, et son but essentiel est d'élaborer les plans et d'en contrôler l'application; il recherche à cet effet les adhésions des transporteurs et recueille leurs propositions.

B. — *Dispositions relatives aux ententes.*

La seconde partie du décret concerne les conditions de répartition du trafic entre le chemin de fer et les transporteurs routiers. Dans le but toujours essentiel de mettre fin aux *doubles emplois* onéreux, chacune des catégories de transport soumet des propositions. La politique générale à suivre consiste à substituer des autocars aux trains circulant sur les petites lignes secondaires et à faire desservir par eux les agglomérations éloignées des grandes lignes de chemin de fer qui subsistent. Un nombre important de stations étant supprimées il appartiendra aux autocars de drainer les voyageurs vers les gares où s'arrêteront les express.

Les plans étant achevés sont envoyés au Ministère des Travaux Publics qui les notifie aux Préfets aux fins de prendre l'avis des Conseils Généraux, chambres de commerce et d'agriculture; puis les plans sont renvoyés au Ministre qui les communique au Comité de coordination.

La répartition se réalise donc par un jeu de compensations réciproques entre les transporteurs du rail et de la route. Seuls les services réguliers sont susceptibles de coordination.

C. — *Obligations diverses
imposées aux transporteurs routiers.*

Conformément aux conclusions du Conseil National Économique et ainsi qu'il était prévu par le décret-loi de 1934, diverses prescriptions sont édictées à la charge des entreprises d'autocars.

Tarifs. — Les tarifs sont soumis à affichage. Il est prévu des tarifs maxima qui ne dépasseront pas 0 fr. 30 du kilomètre sur les lignes substituées au chemin de fer. Quant aux services qui, exceptionnellement doubleront la voie ferrée, de bout en bout, les prix devront être supérieurs à ceux des troisièmes classes sur les trains; ce sont les clauses dites de *sauvegarde* du trafic destinées à éviter la concurrence faite au chemin de fer.

Horaires. — Les horaires sont également publiés et seront établis de manière à éviter toute concurrence.

Matériel. — Un contrôle sera exercé sur le matériel autocar qui devra présenter des conditions satisfaisantes de confort et de sécurité et permettre le transport de 20 kilogs de bagages par voyageur.

Assurance. — Les entreprises sont tenues de souscrire une police d'assurance contre les risques de responsabilité pour une somme de 1 million par véhicule, majorée de 50.000 francs par place assise.

Obligations diverses. — Les autocars seront tenus d'assurer les services postaux si les horaires s'y prêtent; ils déposeront des cautionnements constituant la garantie de leurs engagements; ils prendront enfin les précautions

nécessaires quant à la capacité professionnelle de leur personnel.

Les sanctions prévues pour réprimer les infractions sont des clauses pénales, ou l'exclusion de l'entente.

Nous avons présenté ce dernier décret de complément afin d'en avoir terminé avec les dispositions d'ordre légal et général. Mais, il faut le souligner, un intervalle de près d'un an sépare ce règlement du décret-loi de 1934, c'est durant cette année qu'a été entreprise l'expérience dont il faut s'occuper maintenant. Cette expérience a servi, en réalité de base au décret de 1935.

DEUXIÈME PARTIE

L'EXPÉRIENCE NORMANDE

Il fut décidé en 1934, qu'une première tentative de coordination devait être faite dans un département choisi avec soin de manière à constituer un essai dont on pourrait tirer un précieux enseignement pour la réorganisation des transports dans le reste de la France. C'est la Seine-Inférieure qui fut choisie par M. Dautry, alors directeur du réseau de l'État; ce fut, comme on l'a dit, non sans humour, le « département cobaye »... En réalité le choix était fait dès avant le décret-loi de 1934 car un premier protocole d'accord avait été signé en mars 1934 entre le Réseau et les entreprises de transports normandes.

Examinons ces accords, l'accueil qu'ils reçurent et leurs modifications à la suite du décret de février 1935.

CHAPITRE PREMIER

LES PREMIERS ACCORDS

SECTION I. — PHYSIONOMIE D'ENSEMBLE

§ 1. — *La région choisie.*

La zone d'expérience comprend exactement le département de la Seine-Inférieure et la partie nord des arrondissements de l'Eure, les Andelys, Evreux et Pont-Audemer. Elle a pour axe la basse Seine et on peut la délimiter en traçant une ligne allant de Honfleur au Tréport, en passant par Bernay, Evreux, Vernon, Gisors, Gournay et Aumale. C'est approximativement un triangle dont Rouen est le centre d'activité. Il n'était guère possible de tenter un essai de coordination sur une portion de territoire plus riche. La population y est extrêmement dense et dépasse largement le million. Deux grands ports s'en partagent, en grande partie, l'activité fébrile : Rouen, agglomération industrielle, port à grand hinterland et qui dessert Paris ; Le Havre, porte de l'Océan et tête de ligne des grands paquebots transatlantiques. Dieppe et Fécamp figurent parmi les ports de pêche les plus importants de la Manche ; le reste de la région est constitué par la vallée de la Seine qui compte plusieurs gros établissements industriels sur les bords du fleuve, la partie septentrionale du département de l'Eure et les deux zones agricoles particulièrement prospères que sont le plateau de Caux avec Yvetot pour centre, et, au Nord-Est, la région herbagère du Pays de Bray.

Ce cadre géographique comporte par conséquent un ensemble d'activités économiques des plus variées puisqu'elles sont tour à tour industrielles, commerciales, maritimes, agricoles et touristiques; c'est donc une région particulièrement bien équilibrée; moins les montagnes, elle est presque en petit ce que la France est en grand. Or, nous le savons, plus un pays est actif, plus les moyens de transport y sont développés : cela est naturel et correspond à des besoins.

Le réseau de l'État possède dans cette zone environ 1.000 kilomètres de voies ferrées. La grande ligne de Paris au Havre traverse la région de bout en bout. Viennent ensuite quatre voies assez importantes Rouen - Dieppe, Rouen-Amiens, Paris-Dieppe, Rouen-Serquigny. Une ligne dessert le littoral depuis Le Havre. Enfin un réseau ferré très secondaire met en liaison les principales localités et assure les correspondances avec les artères maîtresses.

Le réseau de route n'est pas inférieur, tant s'en faut, en qualité et en longueur; les chemins de grande communication sillonnent jusqu'au moindre bourg et totalisent 5.300 kilomètres pour le seul département de la Seine-Inférieure; la longueur des grandes routes nationales est d'environ 1.100 kilomètres.

§ 2. — *La Concurrence en Haute-Normandie.*

Si les coordinateurs voulaient choisir une région où leur activité aurait à se dépenser largement, ils ne pouvaient mieux tomber. L'inflation des moyens de transport, qui sévissait partout, avait fatalement atteint ici une ampleur particulière. Le chemin de fer, comme partout ailleurs, était installé là depuis de longues années : on peut dire que, jusqu'à la dernière guerre, il y régnait en maître. Mais les

transports automobiles prirent depuis lors une telle extension que le trafic ferroviaire diminua rapidement au profit des entreprises routières et ce fut là plus qu'ailleurs l'écrémage des voyageurs par les autocars et des marchandises par les gros poids lourds. Pour les voyageurs surtout, cinq grandes compagnies (Compagnie Normande d'Autobus, Compagnie Rouennaise d'Autobus, Société des Autobus de Normandie, Autocars gris, Rapides de Normandie) utilisèrent bientôt le réseau de routes, ainsi du reste qu'un grand nombre de transporteurs ne travaillant qu'avec quelques véhicules. Rouen est cité par M. Josse comme l'un des centres autour duquel rayonnent des légions d'autocars en plus grande quantité. A un certain moment, entre Rouen et Le Havre, on a vu quatre compagnies emprunter le même parcours, se livrant à une guerre de tarifs et à une lutte de vitesse au détriment de toute sécurité. Entre Rouen et Yvetot, sur un trajet de 36 km., toutes les lignes d'autocars qui partent de Rouen vers la côte, empruntent un itinéraire strictement parallèle à la grande ligne de chemin de fer; de même sur Dieppe, sur Caen, sur Amiens.

De tout ceci découlent deux résultats que l'on a déjà fait ressortir en 1^{re} partie : la profusion de ces moyens de transport nuit au chemin de fer qui n'est plus assez utilisé et au domaine public qui l'est trop.

Devant un mode de transport jeune, souple et qui répondait, la plupart du temps, aux plus grandes commodités, les petites lignes de chemins de fer virent de plus en plus leur trafic s'évader, et certaines d'entre elles, où circulaient toujours plusieurs trains quotidiens, arrivaient à réaliser 1 franc de recettes contre près de 30 francs de dépenses. C'était le cas des tronçons Havre-Fécamp et Motteville-Clères. Ce phénomène était assez compréhensible : il n'est pas douteux que, dans bien des cas, l'autocar utilise des iti-

néraires beaucoup plus pratiques, traversant, le plus fréquemment possible, le centre des agglomérations, prenant et déposant les voyageurs partout où ils le désirent; il est souvent plus rapide pour les distances restreintes et ses prix sont plus bas. C'est ainsi que si l'on compare le nombre de billets délivrés en 1932 et en 1934 on obtient les chiffres suivants qui sont significatifs (1).

Diminution du nombre de billets, par lignes de chemin de fer, entre 1932 et 1934 :

Barentin-Caudebec	47.976	9.920
Motteville-Clères	31.592	20.612
Motteville - Saint-Valery	84.211	63.405
Bréauté-Lillebonne	81.473	13.702
Le Havre-Fécamp	198.806	135.680
Pont-de-l'Arche - Charleval ..	50.468	27.246
Charleval-Serqueux	41.821	26.545
Rouen-Louviers	358.083	208.158
Les Ifs-Etretat	20.367	10.042
Dieppe-Eu	291.737	222.538
Fécamp-Dieppe	186.048	116.190

Il y a autrement dit, en moyenne, une baisse de 40 % et cette baisse coïncide avec la période d'intensification des relations routières. La balance des recettes et des dépenses pour le chemin de fer de l'État s'établit pour l'ensemble du département de la Seine-Inférieure à 20 millions de dépenses pour 1 million de recettes.

Mais cette intensification des transports routiers n'est pas nuisible qu'au chemin de fer et dès 1932 on peut voir le Département s'en préoccuper puisque le Préfet chargeait les

(1) Rapport au Conseil Général, le 15 décembre 1935.

services vicinaux d'étudier la situation et de soumettre un projet de réseau départemental. Dans un rapport des 8 et 10 septembre 1932 les ingénieurs des Ponts et Chaussées constataient que les nouvelles lignes d'autocars enlevaient tout trafic aux autobus subventionnés par le département par des prix particulièrement bas destinés à les éliminer; si ces services avaient alors disparu, seules les régions les plus riches auraient été desservies par les lignes d'autocars libres et aux périodes de l'année les plus bénéficiaires. Si donc le Département veut maintenir ses services, il y aura des entreprises libres largement bénéficiaires, et des entreprises subventionnées forcément déficitaires à la charge du Département. D'autre part les entreprises libres circulent et continueront de circuler, en partie, sur les chemins de grande communication impropres à cette intensité de trafic : l'entretien s'ajoute donc en charge pour le Département.

Le projet consistait alors à créer un réseau départemental protégé contre la concurrence par l'exclusivité de stationnement accordée par les municipalités, conformément à la loi du 5 avril 1884; le Département déterminerait de la sorte les itinéraires devant être suivis afin d'empêcher les dégradations de routes.

Si l'on a signalé ce projet, c'est pour souligner que déjà l'inflation et la concurrence des transports portaient atteinte aux intérêts généraux et que les Pouvoirs Publics régionaux commençaient à s'en préoccuper. Comme les propositions en question n'avaient reçu aucune audience, la situation n'avait pu que s'aggraver deux ans plus tard. Une compression s'imposait donc parce que le déficit des chemins de fer, comme l'usure excessive des routes sont payés par l'ensemble des contribuables.

§ 3. — *Esprit général de la réforme.*

Un premier protocole d'accord fut donc signé à Rouen le 27 mars 1934 entre le Réseau de l'État et les représentants des transports automobiles de la région. Mais ce n'était là qu'un accord de principe collectif qui prévoyait la répartition conformément à un plan détaillé; il ne réalisait pas lui-même cette répartition qui devait être rendue effective par des accords nouveaux à intervenir. Il est superflu d'analyser ce pacte : la plupart de ces dispositions vont se retrouver dans les Accords de Rouen que nous allons examiner dans un instant; une seule différence à noter : L'accord de principe prévoit la répartition du trafic-marchandises; les Accords de Rouen ne concernent que les voyageurs, un second plan devant intervenir plus tard pour les marchandises.

Le véritable inspirateur des Accords de Rouen étant M. Dautry, on ne s'étonnera pas de retrouver dans les dispositions la marque de son esprit hardi et réalisateur. Il a dépensé son énergie sans compter pour mettre debout cet accord, et son mérite n'est pas mince en raison de la dispersion des transporteurs routiers et de la résistance qui souvent se manifestait. Les lignes générales de la politique nouvelle qu'il comptait réaliser en Normandie, il les avait déjà exposées à Zurich en mars 1932 (2) : « La demande des articles « transports » disait-il à Zurich est-elle susceptible d'augmenter indéfiniment ?... Si la réponse est négative il est nécessaire de peser les besoins, de rationaliser les transports comme les autres industries ». Cette rationalisation, c'est la suppression des doubles emplois multiples et le partage de trafic : au rail, les transports à grande distance; à la

(2) R. DAUTRY. — *Métier d'homme*, Plon, 1937.

route les parcours plus réduits; la liaison entre les deux, réalisée dans les gares-centres.

M. Dautry reconnaît le développement magnifique de l'industrie automobile en France et pour les trajets restreints, sa supériorité incontestable sur les petits omnibus des lignes secondaires : « Il faut » disait-il alors « que les parlements se décident à déclarer d' « inutilité publique » certaines lignes et à réaliser un programme de « déséquipement national ». Ces lignes du plan Freycinet ont été créées à une époque où l'automobile n'existait pas : elles sont devenues déficitaires lors de son apparition. Mais passons bien vite à l'expérience qu'on a tentée ; ce doit être d'elle que dépend le succès de la coordination.

SECTION II. — LES ACCORDS DE ROUEN

Les Accords de Rouen, résultats des pourparlers commencés au mois de mars ont été signés à Paris le 28 mai 1934 dans le cabinet de M. Dautry entre le réseau de l'État d'une part, et 70 transporteurs routiers d'autre part, sur 92 inscrits à la Préfecture de la Seine-Inférieure; ces 70 transporteurs possédaient un parc de 451 autocars sur un total de 504. Ces accords ne concernent que le trafic voyageurs et voici une partie du préambule qui en indique l'esprit :

« Les entreprises de transport et le réseau de l'État, ont pensé faciliter grandement l'œuvre du Comité de coordination créée par le Décret-loi de 1934 en lui apportant, dès son entrée en fonction, le fruit des études et des pourparlers patiemment poursuivis pendant plusieurs semaines à la recherche d'un plan d'organisation qui donne à chaque mode de transport une part bien définie, cadrant avec ses qualités propres et tenant compte des situations existantes; ils espèrent grouper la quasi unanimité des transporteurs.

« Les principales compagnies parties aux accords sont : la S.A.T.O.S., la C.N.A., la C.R.A., la S.A.N., les Autocars Gris. Le plan est divisé en sept parties. Pour plus de clarté et de condensation, on l'a ramené ici à quatre.

§ 1. — *Accord des transporteurs publics routiers.*

Voici quels sont les principes généraux et les dispositions concernant les entreprises routières.

Il sera procédé entre elles à une première répartition de zones, afin de faciliter les conversations avec les agents du Réseau pour la mise au point des itinéraires et horaires des services d'autocars destinés à remplacer les relations ferroviaires supprimées. Ce n'est qu'une répartition d'étude.

Il sera fait ensuite, avec l'aide d'un délégué du Réseau, un recensement du nombre des véhicules afin d'éliminer les services créés postérieurement au 1^{er} janvier 1934, et une discrimination du nombre de véhicules nécessaires pour assurer les services réguliers, les à-coups de trafic périodiques, les pointes de trafic saisonnières et des périodes de fêtes, de foires, de marchés, etc...

Une répartition définitive et équitable sera ensuite organisée, compte tenu des suppressions de trafic par fer; compte tenu également de l'ancienneté de l'entreprise routière, des réserves nécessaires pour assurer, à tous moments l'ensemble du trafic, et de tous les autres éléments d'appréciation devant servir de base à l'attribution d'un plus ou moins grand nombre de dessertes.

Les compagnies d'autocars s'obligent à ne pas concurrencer le chemin de fer, à ne pas se concurrencer entre elles et à respecter l'indépendance des moins importantes d'entre elles dans la répartition. Cette situation de non-con-

currence reposera sur des itinéraires ou des horaires différents. Elles s'obligent enfin à se tenir sur la relation attribuée et à n'entreprendre aucun autre service sans autorisation, conformément au décret-loi de 1934.

Ces mêmes entreprises prennent chacune des engagements de garantie quant à la régularité et à la sécurité de leurs services; elles s'obligent à assurer les correspondances, à établir des prix égaux et à les afficher, à offrir un matériel convenable soumis du reste à contrôle périodique, à contracter pour leurs véhicules des polices d'assurance couvrant les risques pour au moins 3 millions par sinistre, et à déposer un cautionnement.

Dans la répartition établie, le principe est qu'une seule entreprise sera désignée pour assurer le service sur une petite ligne, et deux entreprises au maximum pour les relations importantes; il s'agira en général, dans ce dernier cas, d'une grande compagnie et d'un petit transporteur.

§ 2. — *Accord entre les Chemins de fer et les entreprises routières.*

La durée de l'accord entre le Réseau et les transporteurs routiers est fixée à cinq ans. En voici les deux principes :

1° *Attribution au chemin de fer* des transports de voyageurs entre les principaux centres et les centres secondaires des grandes lignes. Seront en conséquence supprimées pour le trafic voyageurs, les lignes secondaires et les petites gares des grandes lignes. Le réseau de l'État s'engage à renoncer à tout intérêt direct ou indirect dans les entreprises de transport sur route, sauf exception. Les services assurés par les filiales des réseaux seront rétrocédés à des sociétés libres.

2° *Attribution à l'automobile* du trafic voyageurs en remplacement des lignes de chemin de fer supprimées, et du trafic voyageurs le long des grandes lignes pour la desserte des petites gares supprimées; et ici, les services routiers en raison de leurs parcours parallèles à la voie ferrée, s'engagent à ne pas concurrencer le chemin de fer en ne fixant pas un taux inférieur à celui du billet de troisième classe. Le nombre des services routiers de remplacement sera supérieur à celui des trains supprimés. En plus des obligations énumérées au § 1^{er}, ces services routiers de remplacement s'engagent à assurer la correspondance avec les trains et la vente de billets de chemin de fer. Ils devront faire face aux trafics de pointe, accéder aux demandes faites par le service des Postes et effectuer le transport des bagages dans la limite d'un maximum de 30 kg par voyageur (3). Enfin les tarifs d'abonnement pour les ouvriers seront équivalents à ceux des trains ouvriers supprimés.

§ 3. — *Plan provisoire d'organisation.*

1° *Lignes de chemin de fer
supprimées au trafic des voyageurs.*

Il est prévu, dans ce plan, la suppression de 16 lignes de chemin de fer sur 23, soit sur un total de 1.000 km., environ 50 %. Les services routiers de substitution devront desservir les mêmes communes et leur nombre sera supérieur à celui des trains supprimés. Il est prévu 191 allers-retours, au lieu de 61, par fer. Voici du reste la liste des lignes supprimées :

(3) Le décret du 25 fév. 1935 l'a ramené à 20 kg.

	Longueur de la ligne. km.	Nombre d'A. R. comparés.	
		Rail.	Route.
Le Havre-Fécamp	45	3	26
Fécamp-Dieppe	72	3	9
Dieppe-Eu	42	3	8
Motteville-Clères-Buchy	44	3	5
Barentin-Caudebec	29	1	26
Bréauté-Lillebonne	14	2	6
Pont-de-l'Arche - Gisors	54	4	18
Charleval-Serqueux	36	3	3
St-Pierre-du-Vauvray - Les Andelys.	17	4	5
Rouen-Orléans - Louviers	42	10	15
Quetteville - Pont-Audemer - Glos- Monfort	32	4	15
Glos-Monfort - Evreux	48	3	5
Les Ifs-Etretat	15	} hiver	15
Motteville - Saint-Valery	32		11
Elbeuf-Oissel	9		18
Louviers - Saint-Pierre-du-Vauvray.	8		6

} partiellement

2° Lignes de chemin de fer maintenues.

Sur les sept lignes maintenues et dont la liste suit, il n'est conservé que des « gares-centres », entre lesquelles ne doivent plus circuler que des express. Plus de 60 gares seront fermées aux voyageurs, soit environ les deux tiers des stations.

Les gares qui subsistent sur les grandes lignes sont :

Sur Mantes-Le Havre (21 gares supprimées) : Vernon, Gaillon, Pont-de-l'Arche, Rouen, Barentin, Yvetot, Bréauté.

Sur Rouen-Dieppe (5 gares supprimées) : Longueville, Auffay, Clères.

Sur Rouen-Serquigny (6 gares supprimées) : Brionne, Elbeuf, Bourgheroulde.

Sur Gisors-Dieppe (16 gares supprimées) : Gournay, Forges-les-Eaux, Serqueux, Neufchâtel.

Sur Bréauté-Fécamp (2 gares supprimées) : Néant.

Sur Rouen-Amiens (8 gares supprimées) : Buchy, Serqueux, Formerie, Abancourt.

Sur Rouen-Evreux (5 gares supprimées) : Louviers, Acquigny, Hondouville, Bresville.

Les liaisons par fer seront donc sensiblement accélérées d'autant plus que les autorails rapides circuleront en nombre plus élevé sur Paris - Le Havre, Rouen - Dieppe, Rouen-Serquigny. D'une manière générale les services routiers seront supprimés sur ces grands parcours, ou bien s'ils subsistent, ils devront être omnibus.

§ 4. — *Dispositions diverses.*

Notons pour terminer quelques règlements d'ordre général concernant les transports routiers :

1° Les transporteurs s'engagent à tenter toute démarche utile auprès de leurs collègues non parties au présent accord pour les y faire participer.

2° Régime des *transports exceptionnels* : ce régime vise les services saisonniers, touristiques ou de cérémonies.

Les transports saisonniers prennent place dans la coordination s'ils sont réguliers. Sinon ils sont libres à condition que les prix soient supérieurs à ceux des lignes régulières.

Les transports touristiques (croisière ou groupe), de même.

Les transports de cérémonies sont libres sous condition d'obtenir l'assentiment du conseil d'arbitrage.

3° Constitution d'un conseil de discipline et d'arbitrage.

Ici, comme ailleurs, cette disposition servira de modèle au décret de 1935 : le conseil ainsi créé joue par anticipation le rôle des futurs comités départementaux constitués dans toute la France.

Il est composé d'un président et de six assesseurs, élus par les signataires de l'accord, parmi leurs pairs. Dans chaque affaire le président devra désigner quatre assesseurs pour l'étudier et l'arbitrer.

Son rôle est de connaître des difficultés possibles pendant la mise au point des accords : il sera à la fois le guide et le conciliateur. Ensuite il en surveillera l'application, arbitrera les litiges et recevra les plaintes des usagers et des pouvoirs publics. Il constituera un organisme de renseignements. Enfin il pourra prendre des sanctions contre les transporteurs transgressant les accords : amendes, radiations.

Pour rassurer le Département de la Seine-Inférieure quant aux craintes d'une augmentation massive des frais auxquels il pensait avoir à faire face pour l'entretien ou la réfection de son réseau de routes, M. Dautry chargea ses services de se livrer à une étude concernant la circulation des autocars, une fois les transports coordonnés.

Il ressort de cet examen, qu'avant les accords, le nombre de kilomètres parcourus quotidiennement en Seine-Inférieure par les autocars, étaient de 35.879 km. (la C. N. A. parcourant à elle seule 21.600 km.) ; et après la coordination il s'élèverait à 37.541 km. ; soit en plus 1.662 km., c'est-à-dire une augmentation de 4,6 %, ce qui paraît véritablement insignifiant.

Le Chemin de fer fait de plus remarquer que sur les 37.541 km., 4.138 correspondent à la circulation des cars longeant la voie ferrée en remplacement des trains supprimés et que ce dernier trafic va se faire sur des routes non antérieurement fréquentées par des services automobiles; on peut donc conclure, ajoute le Réseau, que le plan de coordination aboutira à diminuer l'intensité de la fréquentation des routes présentement les plus empruntées, et à réaliser une répartition meilleure des transports, évitant les doubles emplois; enfin, on pense également que la coordination libérera les routes d'un bon nombre de transports privés qui s'effectuent actuellement dans le but d'assurer en fraude des transports publics, notamment les jours de fêtes et de marchés.

Le texte des Accords de Rouen est apporté à la Préfecture de la Seine-Inférieure, devant les membres du Conseil Général, par M. Dautry lui-même, le 14 juin 1934, afin, dit-il, d'examiner les conséquences de ce plan pour les usagers.

L'assemblée était composée de sénateurs, députés, conseillers généraux et d'arrondissement, présidents et membres des chambres de commerce et d'agriculture, enfin des représentants des entreprises de transport. M. Dautry comptait fermement que l'opération allait être ratifiée, de manière à porter l'accord au Ministre des Travaux Publics pour son entrée en application. Quelle fut donc l'attitude de ces divers représentants ?

CHAPITRE II

LA RÉSISTANCE AUX ACCORDS

L'accueil réservé au plan par les éléments de la collectivité régionale est extrêmement intéressant à examiner, au même titre que le plan lui-même. Il est, si l'on peut dire, l'acte II de l'expérience, et la réaction exprimée dans ce département, c'est par avance celle qui se manifesterà dans toute la France, lors de la soumission des plans départementaux établis conformément au décret de 1935. Examinons-la donc et présentons objectivement les divers points de vue; on s'abstiendra pour le moment de les commenter, mais on saura les retenir et les utiliser ultérieurement comme éléments de discussion.

Lors de la séance du 14 juin, l'Assemblée réunie à la Préfecture avait témoigné par son attitude que la question ne lui paraissait pas encore très au point. Elle demandait avant d'émettre un vote quelconque à être plus amplement éclairée. C'est donc par la suite que les diverses collectivités se sont réunies et ont pris des contacts avec les différents milieux de la population. Examinons successivement l'attitude des usagers de la campagne, devant le plan de coordination, celle des commerçants, celle enfin de la Puissance Publique départementale.

SECTION I. — L'USAGER DE LA CAMPAGNE

La majeure partie de la population rurale normande se montra, dès le début, résolument hostile au contenu des Accords de Rouen, considérant, avant tout, que cet essai de

coordination entrepris en Haute-Normandie se trouvait en fait dirigé contre elle, qu'elle seule était appelée à faire les frais d'un « bouleversement » destiné à supprimer le déficit des chemins de fer, et que ses intérêts étaient sacrifiés à ceux de la grande ville.

Il nous appartiendra un peu plus tard de dégager dans quelle mesure les cultivateurs sont victimes de la coordination, mais il est bien certain que s'il y a une catégorie d'usagers pour qui la question se pose avec une particulière acuité, c'est bien la classe paysanne. La conséquence principale de la nouvelle organisation ne consiste-t-elle pas en effet dans la suppression des lignes et des gares secondaires ? Or ces installations secondaires sont le lot de la campagne et non des agglomérations quelque peu importantes.

Les reproches émanés du monde rural normand et exprimés tant par la voie de la presse que par les municipalités et la chambre d'agriculture de la Seine-Inférieure, sont nombreuses et variées ; leur classement est délicat ; retenons pour le moment les deux objections principales de leur part.

§ 1. — « *L'évasion du trafic du rail vers la route est due à la négligence du Réseau* ».

D'une manière générale, les paysans reconnaissent le déficit considérable des chemins de fer auquel il convient de mettre un terme, mais ils pensent que si la concurrence de la route s'est montrée si funeste aux réseaux, c'est parce que ces derniers n'ont pas su ou voulu améliorer, commercialiser leur exploitation, se désintéressant systématiquement des petites lignes secondaires où circulent des trains extrêmement lents, et forçant les paysans allant de chez eux à la ville voisine à passer des heures dans les salles

d'attente. Entre Le Havre et Dieppe, sur la ligne côtière, le trafic est tombé, on l'a vu, de près de 40 % en deux ans, c'est-à-dire depuis que l'autocar assure la liaison en 2 h. 30. Qu'a donc fait le chemin de fer en présence de ce redoutable concurrent ? Il met près de 4 heures pour accomplir le même parcours... comme il y a trente ans. Comment le Réseau trouve-t-il étonnant, pensent les paysans, que l'on déserte le train omnibus pour envahir l'autocar depuis qu'il est créé ? Si le chemin de fer multiplie les trains sur les grands trafics et dans la banlieue de Paris, ne pourrait-il pas, et c'est le gros argument des usagers de la campagne, utiliser les *automotrices* sur les lignes secondaires au lieu de les fermer ? Il n'est pas possible que dans une région aussi dense, le Réseau n'arrive pas alors à réaliser des bénéfices.

Il est par contre des relations où l'autorail a été amplement utilisé, mais c'est sur les grandes lignes telles que Paris - Le Havre et c'est d'autorails rapides qu'il s'agit. (Rouen et Le Havre seraient mises prochainement dans la situation de gares de grande banlieue desservies toutes les heures par un autorail sur Paris). Comme M. Lavoine, sénateur de la Seine-Inférieure le rappelle, dans un rapport à la Chambre d'Agriculture (4), M. Flandin déclarait, le 5 juin 1934, à la commission des Travaux Publics du Sénat, que l'effort des compagnies ne s'était pas seulement porté sur les autorails rapides; ce qui importait au contraire c'étaient celles mises en circulation sur les lignes secondaires.

M. Lavoine voit dans cette déclaration une divergence très nette entre le Ministre et M. Dautry, car dans le texte des Accords de Rouen il n'est prévu aucun service d'automotrice sur les lignes en question. Et M. Aubert,

(4) Rapport à la session extraordinaire du 13 juillet 1934.

délégué aux conférences trimestrielles des chemins de fer, dans un rapport fait également à la Chambre d'Agriculture, souligne que, loin de laisser fermer complètement les lignes de chemin de fer, les paysans doivent en exiger énergiquement le maintien, même dans le cas où elles seraient moins utilisées, afin que l'on ne vienne pas dire au bout de quelques années : « la voie n'est plus en état, sa réfection serait trop chère; il faut la supprimer ». C'est sans doute, ajoute le rapporteur, la raison pour laquelle les compagnies de chemin de fer se refusent à utiliser l'automotrice dont la circulation nécessite l'entretien de la voie, le véritable but des Réseaux étant de se débarrasser d'un poids mort...

§ 2. — *Le paysan préfère le rail à la route.*

Les habitants de la campagne, ou du moins leurs représentants, protestent avec véhémence contre le remplacement définitif du chemin de fer par le car. Le premier présente à leurs yeux des garanties beaucoup plus grandes de régularité, de confort, de sécurité; ils invoquent les déclarations de M. Louis Renault au Conseil National Économique, disant que l'automobile est loin d'assurer, dans tous les cas, le porte à porte; la plupart du temps l'autobus s'arrête à un carrefour et les voyageurs sont obligés de faire un certain trajet à pied. L'autocar qui va encombrer de plus en plus les petites routes, ne comporte que peu de places. Devant le projet de suppression de la ligne de la vallée de l'Andelle, Charleval-Serqueux, les habitants de ce canton ne voient pas comment les autocars réussiront, les jours de marché à Forges, à transporter les cultivateurs de la région : « où mettront-ils leurs œufs, leur beurre, leurs volailles ? » demande M. Aubert; un nombre énorme seront obligés de rester debout entassés, d'autres laissés pour compte sur la

route. Et c'est le même genre de protestations que l'on peut voir s'élever autour de chaque ligne supprimée... Comment s'y prendra-t-on pour transporter les touristes gagnant les plages de la côte pendant les périodes de fêtes, alors qu'ils seront surchargés de bagages et que la limite maxima est de 30 kg. par personnes ?

La coordination, d'autre part, qu'elle concerne les voyageurs ou les marchandises, conduira la plupart du temps à des détours considérables pour gagner les gares centres; le camionnage, limité actuellement à 3 ou 4 kilomètres, serait étendu, de l'avis même de M. Dautry, à 20 ou 25 km.; les frais s'en trouveront d'autant plus augmentés. Quant aux marchandises importantes, telles que les chargements de pommes, de betteraves, sera-t-on obligé à des transbordements multiples si dans un avenir prochain les gares sont fermées même au trafic-marchandises ?

Enfin de nombreux voyageurs vont se trouver désavantagés par le système des gares centres; ceux situés sur la ligne Motteville-Saint-Valery par exemple devront gagner Yvetot par car, au lieu de Motteville, et payer un trajet supplémentaire à l'aller et au retour de plus de 10 km. entre Yvetot et l'ancienne gare de Motteville.

Pour toutes ces raisons invoquées, les membres de la Chambre d'Agriculture réunis sous la présidence de M. Veyssière, en présence du Préfet Le Beau, manifestèrent à l'unanimité leur hostilité au projet de coordination apporté à la Préfecture par M. Dautry. Exprimant les intérêts de tout le monde agricole, ils considèrent que les paysans sont les seuls sacrifiés dans « ce bouleversement de fond en comble du régime des transports », et ils déplorent surtout que l'on ait ignoré complètement les collectivités locales. C'est également l'avis de la classe commerçante.

SECTION II. — LES COMMERÇANTS

Les objections formulées par les usagers du commerce reposent davantage sur des raisons d'ordre général que sur des considérations matérielles, telles que la substitution d'un moyen de transport à un autre, objet principal de l'hostilité paysanne.

§ 1. — « *Expérience mal entreprise* ».

Les milieux commerçants ne comprennent pas davantage comment on a pu organiser tout un système nouveau de transport en commun dans la Haute Normandie sans la consultation préalable de tous les usagers, premiers intéressés au bon fonctionnement des transports publics qu'ils font vivre.

Le Décret-loi du 19 avril 1934 a le grand tort de ne pas provoquer l'avis des Chambres de Commerce particulièrement compétentes en la matière, comme représentant des intérêts économiques; les nouvelles conditions de répartition et de tarification les intéressent au premier chef.

Lors de la réunion de l'Office des Transports de l'Ouest, tenue le 26 Novembre 1934, M. Dautry s'est montré surpris de cette prétention, alléguant qu'alors il ne pourrait non plus refuser d'entendre les délégués des ouvriers, des familles nombreuses, etc... néanmoins il a donné l'assurance que les chambres de commerce seraient consultées et que le Ministre des Travaux Publics arbitrerait les différends.

En tous les cas, les commerçants insistent par ailleurs pour que les avantages et les facilités dont les usagers bénéficient actuellement sur les chemins de fer soient identiques lorsqu'ils devront emprunter à la place des parcours sur route.

Les commerçants se montrent en principe beaucoup moins réfractaires aux projets de coordination, mais ils considèrent que c'est une erreur que de tenter une expérience brutale sur une région aussi réduite et aussi active que la Haute Normandie. Les maladresses, pensent-ils, pourraient entraîner de graves conséquences : une réforme entreprise par étapes et sur toute l'étendue du réseau de l'État eut été de beaucoup préférable.

§ 2. — « *Suppression de la liberté du commerce* ».

Il est un point qui indispose particulièrement les milieux commerçants, c'est la suppression de toute concurrence entre les moyens de transport et de toute initiative de la part des transporteurs. Dans un rapport développé à la Chambre de Commerce de Rouen (5), M. Le Bourgeois s'en fait l'interprète et exprime les craintes que le nouveau régime n'ait pour conséquences de créer des monopoles au profit des entreprises participantes aux accords et même de conduire « à un véritable acheminement vers un monopole d'Etat ». Le monopole de fait risque de mener les entreprises à de graves abus. Il est au contraire désirable de ménager une concurrence, qui serait simplement limitée, entre les diverses entreprises de transport, laissant subsister une « émulation très salutaire » condition du progrès, et l'esprit d'initiative dans l'exploitation qui est inhérent au caractère commercial.

Les commerçants normands reconnaissent la nécessité d'une répartition du trafic et de l'emploi combinés de leurs avantages respectifs; mais ils ne veulent pas que la coordination aboutisse à une protection ou à un privilège en

(5) Bulletin bimestriel de la Ch. de Com., juillet-août 1934.

faveur de tel mode de transport, c'est vers une collaboration harmonieuse qu'il faut tendre.

Ces divers points de vue se trouvent concrétisés dans les vœux de toutes les chambres de commerce du champ d'expérience. Elles ne rejettent pas le principe des Accords de Rouen, mais elles demandent qu'aucune application ne soit réalisée sans la consultation des organismes intéressés.

Les délibérations de ces chambres sont généralement empreintes de modération. Il n'en est pas de même des divers groupements de transporteurs qui comme la « Chambre Syndicale des Services Rapides de France » réclamait lors de sa séance du 21 juin la liberté absolue des transports et l'abrogation pure et simple des décrets de coordination.

Les vœux émis par l'Office des Transports de l'Ouest sont dans le même sens que ceux des chambres de commerce normandes. Il reste à examiner l'attitude observée par l'assemblée départementale.

SECTION III. — LE CONSEIL GÉNÉRAL

Dès qu'il pressentit la « transformation considérable » qui allait découler des Accords de Rouen, le Conseil Général chargea sa 3^{me} Commission d'examiner plus profondément le texte du projet dont l'aperçu avait été donné à la Préfecture, lors de la séance du 14 juin. Le Ministre des Travaux Publics avait du reste assuré au Président du Conseil Général qu'aucune mesure définitive ne serait prise dans la région envisagée avant que l'Assemblée Départementale n'ait procédé à cet examen. Une session extraordinaire eut lieu le 25 septembre à la Préfecture, trois mois après la visite de M. Dautry; la question revint à la session ordinaire d'avril.

L'état d'esprit qui s'était déjà fait jour dans les milieux agricoles et commerçants, se réaffirma au sein du Conseil Général lequel synthétise l'ensemble des intérêts du Département. Comme les autres groupements, cette assemblée formule les plus grandes réserves quant à la mise en application des accords de coordination sans l'avis préalable de tous les intéressés, et quant à la monopolisation des entreprises de transport décidées « en vase clos » par les transporteurs eux-mêmes.

Mais c'est le point de vue financier dont se préoccupent plus spécialement les représentants du Département, et ce n'est que logique surtout en ce qui concerne le budget des routes dont le département est le gérant.

§ 1. — *Doutes émis quant aux économies réalisées par le chemin de fer.*

L'objectif principal du Chemin de fer de l'État est d'enrayer le déficit qui est de 1 milliard pour le Réseau. Or, dans la Seine-Inférieure et dans l'Eure, on entreprend de supprimer un certain nombre de recettes importantes perçues actuellement. Le Réseau est-il sûr de retrouver en économies réalisées, les pertes provoquées par la suppression des lignes secondaires, par la fermeture des gares sur les grandes lignes ?

Le chemin de fer ne touchera plus en effet la valeur des billets entre la gare supprimée et la gare centre : certaines stations situées sur la ligne de Rouen au Havre délivraient en un an près de 20.000 billets (cas de la gare de Saint-Romain) à 5 francs de moyenne, correspondant au trajet pour gagner la gare la plus proche maintenue au plan ; leur suppression va entraîner une perte de près de 100.000 fr. ; ce chiffre se répétera un grand nombre de fois dans les deux départements.

Enfin, le tarif général appliqué aux expéditions partielles est beaucoup plus rémunérateur que le tarif spécial : or c'est le tarif spécial qui va le remplacer, puisque, quand le plan-marchandises sera appliqué, les chargements se présenteront toujours groupés.

Quant aux expéditions de moins de 5 tonnes qui arriveront par exemple à une gare centre comme Yvetot, ce sera par la route qu'elles seront dirigées dans les villages avoisinants : ce seront des recettes à défalquer pour le chemin de fer.

Alors que le Réseau fait de gros efforts pour chercher des économies douteuses en Normandie, que tente-t-il pour enrayer le déficit scandaleux de la banlieue parisienne qui se chiffre chaque année par plusieurs centaines de millions dûs aux tarifs de faveur ? Mais passons à l'objection capitale.

§ 2. — *Le budget départemental des routes.*

Le Chemin de fer, dans les Accords de Rouen, se décharge d'une partie de son rôle administrativement concédé, et c'est avec le concours des routes départementales que la transformation va se faire. M. Le Verdier, dans un rapport présenté au Conseil Général le 25 septembre 1934, note que le Département dépense 30 millions par an et les communes rurales 10 millions pour l'entretien de leur réseau de routes respectif. Par quel chiffre va-t-il falloir multiplier cette dépense avec l'application du nouveau plan, l'intensité de la circulation routière étant considérablement augmentée ? Combien de chemins va-t-il falloir consolider et élargir ?

Le décret-loi de 1934 prévoit une largeur maxima de 2 m. 35 pour les véhicules, ce qui suppose une largeur de 5 mètres pour les routes, largeur nécessaire aux croise-

ments; nombre de chemins de grande communication du département ne possèdent pas cette largeur.

Certes, d'après les précisions fournies par les services du réseau de l'État, les transports coordonnés ne seraient pas de nature à aggraver l'état des routes et la nécessité de leur réfection, l'augmentation de la circulation se réduisant à 4,6 %, comme on l'a vu. Les services vicinaux ont du reste voulu se rendre compte par eux-mêmes de l'augmentation de trafic sur les routes. Il s'agirait d'après le rapport de l'ingénieur en chef (6) de 36.974 km. parcourus chaque jour par les autocars des services coordonnés, au lieu de 34.834 km. avant la mise en application du plan : l'augmentation serait donc de 6,2 %.

La différence des calculs est insignifiante et ne saurait donner lieu à polémiques. Ces pourcentages pourront du reste se trouver quelque peu modifiés si des changements sont apportés au plan.

Un fait est donc certain; le coefficient d'augmentation est extrêmement bas. Mais la discussion ne doit pas porter sur ce fait. En effet : les chiffres indiqués sont basés sur la circulation telle qu'elle se présentait « en 1934 »; or cette circulation, le Département la considérait précisément comme *excessive*, et il se proposait de la régler partiellement, en interdisant, par des mesures de police, le passage des autocars dans de nombreux chemins de grandes communications aux largeurs trop faibles et aux tracés défectueux. Or, avec les Accords de Rouen, ces mesures ne vont plus pouvoir être prises, étant donné que l'on va concéder les relations aux transporteurs. Autrement dit, la coordination en Seine-Inférieure va définitivement *consolider* la situation de ces entreprises « en leur concédant gratuite-

(6) Service vicinal, rapp. du 9 mai 1935.

ment un réseau de routes qu'ils n'utilisaient jusqu'à présent qu'à titre tout à fait précaire et sans autorisation spéciale ».

Toujours d'après le rapport des services techniques la dépense d'aménagement, non compris les frais ordinaires d'entretien, nécessitée par la circulation sur les chemins de grande communication se monte à 18.529.826 francs pour les services publics maintenus; à 13.346.250 francs pour les services nouveaux (104 kilomètres de routes à goudronner, 216 km. à élargir, 478 km. à goudronner et à élargir), ce qui fait un total de 31.876.076 francs répartis comme suit :

Arrondissement de Dieppe	7.864.120 francs.
— du Havre	4.738.250 —
— de Neufchâtel	2.018.400 —
— de Rouen	3.993.806 —
— d'Yvetot	13.261.500 —

Les services vicinaux estiment du reste que certains itinéraires prévus aux accords s'avèrent tout à fait impropres et dangereux, vu la largeur très réduite et la sinuosité de certaines routes. Une consultation des services compétents aurait évité ces erreurs.

Enfin il faut ajouter que l'augmentation de trafic, qui n'est que de 6 % environ, du moins par rapport à 1934, sera en tous cas sensiblement plus forte lorsqu'il s'agira d'appliquer le plan annoncé concernant les transports de *marchandises*.

Lors de son rapport au Conseil Général à la session d'avril 1935, au nom de la 3^{me} Commission, M. le Sénateur Thoumyre considère que les charges dont on vient de lire l'évaluation, le département est absolument incapable de les supporter. Il est intolérable dit-il, que des transporteurs particuliers s'installent d'office et définitivement sur le réseau

du Département, sans même le consulter, et « ce n'est pas réaliser une économie nationale que de rejeter le déficit des réseaux dans le budget déjà très lourd des départements ».

Tels sont les divers aspects de la réaction rencontrée dans la « zone d'expérience » devant les Accords de Rouen. Au total : La campagne leur est nettement défavorable et voit surtout d'un très mauvais œil le remplacement des lignes de chemin de fer par des lignes automobiles.

Les commerçants font de graves réserves quant au principe de la coordination qui porte une dangereuse atteinte aux libertés traditionnelles du commerce.

L'Assemblée Départementale ne peut admettre que l'on concède le réseau routier sans se soucier des moyens financiers du Département.

De très nombreuses municipalités, enfin, ont élevé des protestations contre les bouleversements d'itinéraires.

Mais tandis qu'une résistance ferme se manifestait ainsi de tous côtés depuis juin 1934, les négociations se poursuivaient entre le chemin de fer et les entreprises routières et elles allaient entrer, vers le mois d'avril 1935, dans une phase de réalisation, toujours sans qu'aucune consultation du Département n'ait eu lieu, malgré les promesses formelles du Ministre des Travaux Publics. De plus, un fait nouveau et important s'était produit : l'apparition du Décret du 25 février 1935 que nous avons déjà résumé. Ce décret, complément du décret-loi, est censé basé sur l'expérience tentée en Haute-Normandie. Serait-ce donc que l'expérience a complètement réussi ? Le chapitre, que l'on termine ici, permet fort d'en douter. A-t-elle donc totalement échoué ? Certes non. Alors que faut-il en penser ? Quelle est exactement sa portée et quels sont les événements qui vont suivre ?

CHAPITRE III

SITUATION EN 1935

SECTION I. — PORTÉE DE L'EXPÉRIENCE

L'objectif essentiel du Décret de 1935 est, comme on l'a vu, d'organiser dans chaque département des comités de coordination, afin d'élaborer partout des plans d'accords analogues à ceux de Rouen. Or, ces comités techniques ne sont composés que de transporteurs, à l'image du comité central de Paris (7). Dans ces conditions, le Département de la Seine-Inférieure appréhende de plus en plus que la coordination se réalise à son insu, laissant à sa charge les frais de réfection de ses routes, dont on a vu le coût. Par ailleurs, des plaintes sont déjà parvenues à la Préfecture, de la part des transporteurs qui se sont vus condamnés par les tribunaux pour avoir transgressé le Décret-loi de 1934 en créant des services nouveaux sans autorisation (8). C'est dans ces circonstances que le Conseil Général décide de se réunir d'urgence en session extraordinaire, avant l'entrée en application complète et effective de la coordination en Seine-Inférieure. Un grand débat eut donc lieu à la Préfecture le 20 mai 1935 et à la suite d'un rapport remarquable de M. Thoumyre, qui eut un large retentissement, l'assemblée adoptait les conclusions suivantes :

« Le Conseil Général donne son adhésion au principe de

(7) V. *supra*, p. 40.

(8) Trib. corr., Rouen, 14 septembre 1934; Trib. corr., Dieppe, 19 décembre 1934.

la coordination. Mais *s'oppose à toute application* tant qu'il n'aura pas octroyé aux transporteurs l'usage régulier de sa propre voirie et tant qu'aucune solution n'apportera pas à son budget les moyens financiers suffisants pour gager les emprunts supplémentaires nécessités par la réfection de ses routes.

Il demande que le Comité Technique départemental soit complété par la nomination dans son sein de représentants des usagers.

Le Conseil estime, au surplus, que la coordination doit venir au plus tôt en discussion devant le Parlement. « Puisque la Seine-Inférieure, avait dit déjà M. Thoumyre, à la session d'avril, sert de champ d'expérience, nous nous devons d'être les premiers à élever une protestation énergique pour défendre notre budget départemental et revendiquer les droits de notre assemblée ».

Que devenait pendant ce temps le texte des Accords de Rouen ? Il était transmis au nouveau Comité départemental de coordination, puisqu'ici, comme dans tous les autres départements, il en était créé un. Le département de la Seine-Inférieure est donc mis dorénavant sur le même pied que les autres, si ce n'est qu'il possède déjà un plan prêt à être appliqué. Est-ce à dire que l'expérience en Haute-Normandie est terminée ? Officiellement oui, puisque le décret de 1935 a été pris compte tenu de la *réussite des ententes* dans la Seine-Inférieure et dans l'Eure. Et c'est en effet en cela qu'il est permis de dire que l'expérience a fourni un résultat positif. Elle a démontré que les *accords* pour le partage rationnel du trafic entre le chemin de fer et les « multiples » entreprises routières, que l'on pouvait à bon droit considérer comme très difficiles, étaient une chose *possible*. Tout l'honneur en revient aux coordinateurs et en particulier à M. Dautry qui a su habilement concilier des points de

vue à priori très opposés et créer véritablement le climat de la coordination.

Le malheur est que l'expérience n'a réussi qu'à demi : les accords entre le rail et la route ont réussi... Mais leurs conséquences ont rencontré l'hostilité de la population et de la Puissance Publique départementale. Le moment viendra d'apprécier dans quelle mesure les objections que l'on a enregistrées sont justifiées : un seul fait importe ici : une résistance ferme se manifestait aux accords, dûe surtout au fait de l'élaboration des plans entre transporteurs seuls. En généralisant cette procédure pour le reste de la France, le Gouvernement (Décret 25 février 1935) a paru n'en tenir aucun compte. Une expérience était tentée, il fallait en accepter entièrement les leçons. Passer outre était, semble-t-il, maladroit et l'avenir l'a confirmé. L'hostilité rencontrée en Normandie sera la même ailleurs. Que fera-t-on alors ? En Seine-Inférieure le Comité Technique départemental a remanié quelque peu les Accords de Rouen ; recommencera-t-on également dans les autres départements ? Peut-être... Mais probablement pas, si l'on s'aperçoit que le plan retouché en Seine-Inférieure n'obtient pas plus d'approbation que les premiers accords. Si bien que malgré tout et par la force des choses, on peut dire que l'expérience se poursuit dans ce département : son avance d'un an sur les autres permettra peut-être encore de tirer quelques enseignements.

Voyons donc le nouveau plan très rapidement : on notera au passage des améliorations apportées, compte tenu de la résistance aux premiers accords.

SECTION II. — LE PLAN REMANIÉ

A. *Services routiers.* — Les entreprises de transport sont réparties en quatre zones bien distinctes : chacune des quatre grandes compagnies d'autocars se voit attribuer une zone : la C. N. A. se cantonne dans un secteur situé au nord du cours de la Seine et garde la ligne Rouen-Gournay. La C. R. A. et la S. A. N. desservent le sud de cette ligne ; les autocars gris une partie de l'arrondissement du Havre. Ces quatre grandes sociétés possèdent ensemble, à ce moment, un parc de 188 véhicules. Une seule de ces compagnies a transporté plus de 4 millions de voyageurs en un an. Ce sont ces sociétés qui, en raison de leur importance, concurrençaient le plus le chemin de fer et se concurrençaient entre elles. On a pensé que la répartition en 4 zones faciliterait les ententes et donnerait une plus grande homogénéité à l'organisation des transports. Les transporteurs ne possédant que quelques cars (près de 90 compagnies), reçoivent naturellement des itinéraires compris dans les quatre zones.

Sont complètement interdites à la circulation d'autocars les relations entre les grandes gares-centres suivantes :

Rouen-Paris, Rouen-Dieppe, Rouen-Amiens, Rouen-Le Havre, Rouen-Caen et Deauville, Rouen-Yvetot dans les lignes de Rouen à la côte entre Fécamp et Veules, Yvetot devenant tête de ligne.

Ces relations sont le domaine du chemin de fer ? Pas plus qu'ils ne concurrenceront le chemin de fer, les autocars s'obligent à ne pas concurrencer les tramways de Rouen et du Havre : ils ne devront donc faire aucune halte, dans ces deux agglomérations, avant leur arrivée aux gares automobiles ; de même au départ.

Enfin les obligations sont sensiblement les mêmes qu'aux accords primitifs : matériel suffisant, transport des bagages

à concurrence de 20 kg. par voyageur, assurance de 1 million par véhicule majorée de 50.000 francs par place assise, cautionnement de 1.000 francs, fixation d'un tarif maximum.

B. *Chemin de fer.* — Le réseau ferme toujours au trafic-voyageurs un certain nombre de gares et de lignes, mais dans une mesure moindre.

Gares fermées sur les grandes lignes :

Sur Mantes-Le Havre : Saint-Étienne et Sotteville (sauf trafic ouvriers), Maromme et Allouville (Plus Léry et Venables dans l'Eure). Soit 4 gares fermées au lieu de 19 primitivement.

Sur Rouen-Serquigny : Tourville, Orival, Forêt de la Londe. Soit 3 gares fermées contre 6 primitivement.

Sur Bréauté-Fécamp : Grainville, Les Ifs (comme précédemment).

Sur Rouen-Dieppe : Maromme seulement au lieu de 6 gares fermées primitivement. Malaunay reste ouverte sur Le Havre et Dieppe, mais est fermée en direction de Rouen.

Sur la grande ligne les express s'arrêtent à Oissel (contrairement aux Accords de Rouen), Barentin, Yvetot, Bréauté.

Les communes dont les gares sont supprimées sont desservies par des cars.

Lignes fermées :

Les mêmes lignes sont fermées au trafic-voyageurs comme dans les premiers accords, sauf quelques modifications (les trains ouvriers sont maintenus sur Rouen-Elbeuf et sur Le Havre-Rolleville). Un total de 10 lignes sont donc fermées,

soit pour le département de la Seine-Inférieure 350 km. environ.

Un plan de substitution est prévu pour chaque tronçon supprimé. La desserte par autocar est généralement effectuée à raison de 3 allers-retours sur chaque relation. Certains itinéraires sont particulièrement bien desservis : les usagers disposeront de 52 allers - retours sur Le Havre-Fécamp, et 80 allers-retours sur Rouen-Louviers. Une ligne a été prévue entre Le Havre et Neufchâtel.

Que pensent de ce plan remanié les différents organismes consultés ?

SECTION III. — ACCUEIL A CE PLAN

L'article 14 du Décret du 25 février 1935 prévoit en effet que les plans, une fois qu'ils sont complètement achevés par les soins des comités départementaux, sont envoyés au Ministère des Travaux Publics qui les renvoie au préfet de chaque département : celui-ci « consulte les chambres de commerce et d'agriculture, et le Conseil Général » qui ont seulement à donner leur avis. Quels sont donc les avis recueillis en Seine-Inférieure par ces collectivités ?

Les Chambres de Commerce. — Cette fois, les Chambres de Commerce du Département réservent au plan remanié un accueil généralement plus favorable, voici les résultats de leurs délibérations :

Chambre de Commerce de Rouen .	approbation réservée.
— du Havre .	approbation réservée.
— de Dieppe .	approbation réservée.
— d'Elbeuf .	approbation.
— du Tréport	avis défavorable.
— de Fécamp.	approbation.
— de Bolbec .	approbation.

La Chambre de Commerce de Dieppe demande une expérience de deux années. Voici à titre d'exemple les réserves formulées par la Chambre de Commerce de Rouen (9) :

La Chambre donne son adhésion entière au principe de coordination et approuve la suppression des services ferroviaires figurant au plan.

Mais elle constate que ce plan contient bien des lacunes quant à la quantité des trains mis en circulation sur les lignes importantes, et quant aux conditions matérielles des transports d'autocars (confort, abris, billets d'aller-retour, franchise des bagages, horaires, insuffisance de certaines dessertes, etc...).

Enfin, si la concurrence doit être complètement supprimée, il est nécessaire qu'à la place des avantages qu'elle donnait aux usagers, des garanties nouvelles soient assurées, découlant de la notion de service public qui maintenant domine.

En conclusion la Chambre de Commerce *réserve son approbation* « tant qu'elle n'aura pas été éclairée davantage sur les modalités du projet et appelée à les discuter ».

La Chambre d'Agriculture. — La Chambre d'Agriculture de la Seine-Inférieure garde la même attitude qu'elle avait observée devant les Accords de Rouen. Elle est résolument hostile à la coordination telle qu'elle est entreprise. Elle donne un *avis défavorable* au plan qui lui est présenté.

Le Conseil Général. — Enfin le Conseil Général se réunit le 14 décembre 1935 (10), afin de donner, à son tour, son avis.

(9) Ch. de Comm., séance du 12 déc. 1935.

(10) Rapport de M. Rocquigny, séance du 14 déc.

Au point de vue de l'organisation technique, la 3^{me} Commission prend acte des quelques améliorations par rapport aux premiers accords, notamment la diminution du nombre de gares supprimées. Mais le nombre de lignes fermées au trafic reste le même, c'est-à-dire beaucoup trop élevé. Le rapporteur trouve étrange que l'on ferme certaines lignes, comme celle de Saint-Valery, pendant neuf mois d'hiver, alors qu'elles devront toujours être soigneusement entretenues pour la saison balnéaire. Certaines dessertes s'avèrent insuffisantes, ainsi celle de Barentin à Caudebec pour les ouvriers des usines du Trait. L'économie réalisée par la suppression de la ligne du Havre à Dieppe se monterait à 2.500.000 francs pour le réseau, mais est-il prudent de négliger l'entretien de cette ligne, ainsi que celle de Dieppe à Eu qui pourrait devenir une ligne stratégique. Enfin les ententes pour la substitution de l'autocar aux chemins de fer d'intérêt local ont-eu lieu en dehors du Département ce qui est encore plus anormal que pour les autres lignes, un contrat liant la Société Générale des Chemins de fer économiques au Département. Dans l'ensemble, le Conseil Général considère le chemin de fer comme offrant beaucoup plus de garanties que les transports par route; il dispose en effet d'un matériel important et d'un personnel éprouvé.

Au point de vue des finances locales, la situation reste inchangée. Le Réseau de l'État escompte en Seine-Inférieure une économie de 8 millions mais c'est aux dépens du budget départemental ! Alors que les services routiers supprimés affectent en général les routes nationales, les 3.000 km.-voitures établis en remplacement des trains supprimés affectent les chemins de grande communication à la charge du Département. Un décret du 30 octobre 1935 attribue bien à ce dernier 25 % des redevances appliquées aux transports privés de marchandises, mais cette redevance est probléma-

tique car elle interdit pratiquement aux petits particuliers de faire des transports à longue distance.

En déposant les doléances des représentants les plus qualifiés des cantons, le Conseil Général donne au projet un *avis* unanimement *défavorable*.

Ainsi donc, les accords de coordination, même modifiés, se heurtent auprès de la collectivité à une résistance presque aussi nette que les accords primitifs (nous nous excusons d'y avoir un peu insisté). Il est évident que les raisons fondamentales qui ont dicté cette attitude demeurent sensiblement pareilles à elles-mêmes.

La résistance opposée aux plans sera-t-elle moins accentuée dans le reste du pays ? Sinon c'est un échec complet de la coordination. Quelles en sont les raisons ? C'est l'objet principal de la troisième partie.

TROISIÈME PARTIE

LA COORDINATION EN 1936

REVISION DU PROBLÈME

La situation de la coordination en France au début de 1936 se présente comme suit :

A la suite de l'expérience tentée en Normandie et du décret du 25 février 1935 qui en découle, des plans à peu près analogues aux Accords de Rouen ont été élaborés dans tous les départements par les « comités techniques départementaux des transports ». A leur tour ils doivent subir l'arbitrage des Conseils Généraux appelés à formuler leur avis. Si ces plans sont approuvés, ils deviennent exécutoires par un simple arrêté du Ministre.

Dans le courant de février, près de 60 départements ont leur plan établi. L'achèvement se poursuit normalement dans les autres. Pour les marchandises, la situation est plus difficile et le Comité Central de Coordination s'en occupe. Les divergences sont très grandes entre le Chemin de fer et les entreprises routières; la répartition du trafic n'est pas commode. Néanmoins un plan a été tracé par le Comité Central, qui a servi de base au décret du 13 juillet 1935, lequel est pour les marchandises ce qu'est pour les voyageurs le décret du 25 février. Un recensement du matériel a été fait pour éliminer les services postérieurs au 1^{er} janvier

1934 et l'on recherche les ententes. Le domaine de l'activité des entrepreneurs de transport s'augmentera de tout ce que le chemin de fer abandonnera pour l'acheminement des petits colis et des expéditions de détail. Les différentes obligations auxquelles ils seront soumis telles que l'assurance, la publication des tarifs, l'entretien du matériel, sont sensiblement identiques à celles du trafic des voyageurs. Revenons à ce trafic.

Dans leur très grande majorité, les 50 ou 60 Conseils Généraux à qui les plans de coordination-voyageurs ont été présentés, ont émis des avis défavorables à leur approbation, ou si quelques-uns ont approuvé, c'est en formulant des réserves considérables sur certains points importants (1). Nous connaissons, par les ordres du jour votés en Seine-Inférieure, le genre des protestations qui se retrouvent partout : atteinte aux libertés du commerce, aux finances des départements, aux garanties des usagers. Partout on se plaint des « hétacombes de lignes de chemin de fer ».

Les chambres d'agriculture consultées également par les préfets, conformément aux décrets, ont fait preuve de la plus franche hostilité.

Dans de nombreux départements des groupements de petits transporteurs se sont constitués et d'importantes réunions se sont tenues. On y dénonce l'« étranglement de l'industrie des transports automobiles ». On y parle de la « dictature des comités de coordination ». La presse des transports y fait largement écho.

La Fédération Nationale des cheminots réclame la représentation du personnel des transports dans les comités, et l'abrogation des décrets de coordination.

(1) C'est le cas des départements du Bas-Rhin, Haut-Rhin, Loire, Moselle, Sarthe, Nord, Puy-de-Dôme, Hérault, Ardennes.

Enfin un « Congrès National des usagers des transports » s'est tenu à Lyon du 3 au 5 mars 1936. De nombreuses personnalités y ont pris la parole, comme représentants de diverses et importantes associations (Touring Club de France, Offices de transport, Chambres de Commerce, etc...). Les vœux de ce Congrès tendent à demander le maintien d'une relative concurrence dans les transports; ils réclament des garanties plus fortes données aux voyageurs et surtout la représentation des usagers dans les organismes de coordination.

Au cours de la discussion au Sénat du budget de 1936, M. Laurent-Eynac, alors Ministre des Travaux Publics, a dû reconnaître que plusieurs mois s'écouleraient, non seulement avant que la coordination entre en vigueur, mais même avant que le Gouvernement puisse jouer un rôle d'arbitre entre les plans qui sont présentés et les protestations qu'ils soulèvent.

En bref, la coordination, malgré qu'elle soit toute prête à entrer en application, s'avère impraticable ! Un changement de ministère venait de se produire et l'on se demandait si, en dépit de la résistance générale des arrêtés d'exécution n'allaient pas être pris. C'est dans ces circonstances que le groupe des sénateurs, conseillers généraux, décida d'intervenir auprès du Ministre afin qu'il accepte d'être interpellé sur la question ? Ne fallait-il pas en effet se rendre à l'évidence et se résigner à enregistrer un échec ? Mais le problème requiert une solution. De 1934 à 1936, la crise des transports s'est encore aggravée; le déficit ferroviaire s'accumule. On ne saurait moins que jamais renoncer à la coordination. Si celle-ci s'est révélée impossible, il convient d'en rechercher les véritables causes. Recommencer des plans ne servirait de rien; ce ne serait là qu'un palliatif, et, pas plus qu'en Seine-Inférieure, on n'obtiendrait de la collectivité un

plus favorable accueil. Il faut donc remonter aux *causes*. Ce fut le grand mérite de l'interpellation au Sénat que d'envisager le problème sous cet angle, et s'il était un département plus particulièrement qualifié pour envoyer un représentant devant le Parlement, n'était-ce pas celui qui avait le premier servi de champ d'expérience ?

Le 27 février 1936, M. Thoumyre développait son interpellation devant la Haute Assemblée (2) ; elle marque un point extrêmement important dans l'histoire de la coordination, on s'en rendra compte plus loin. Arrêtons-nous à cette date, et, prenant en partie comme bases les arguments opposés par les collectivités et qu'on n'a fait jusqu'ici qu'enregistrer, essayons de dégager, de manière logique, les raisons d'être du grave conflit qui a entravé l'aboutissement de l'importante réforme des transports.

Le problème se présente sous un triple aspect d'ordre juridique, financier, économique. L'aspect juridique concerne la procédure de la coordination ; l'aspect financier, son but ; l'aspect économique, ses conséquences.

(2) *J. O. Débats*, Sénat, p. 145.

CHAPITRE PREMIER

LE PROBLÈME JURIDIQUE

Deux questions sont à envisager : la consultation des usagers, et celle des Départements. Ces deux consultations sont-elles juridiquement de rigueur ? Il faut en deux sections y répondre.

SECTION I. — CONSULTATION DES USAGERS

§ 1. — *Raison d'être.*

Parmi tous les griefs qu'ont opposés aux plans de coordination les divers éléments de la collectivité — on l'a assez constaté en Normandie — il en est un qui, on peut le dire, a réuni l'unanimité : c'est le fait de n'avoir pas pris contact avec l'usager en procédant à la réorganisation des transports. Tour à tour, on a vu les commerçants, les paysans, les touristes eux-mêmes, par l'intermédiaire de leurs groupements respectifs, s'élever contre l'anomalie d'une telle procédure. Ce reproche est-il fondé : il ne semble pas permis d'en douter.

Que, selon les décrets de coordination et sur l'invitation du Conseil National Économique, le Comité Central de Coordination, puis les comités départementaux, se soient chargés de susciter des ententes entre les grands réseaux de chemins de fer et les compagnies automobiles, il n'y a là rien de répréhensible ; au contraire : on a reconnu cette méthode comme excellente lors de l'examen des solutions possibles, et préférable aux autres systèmes ; c'est elle qu'il faut adop-

ter. Mais cette manière de procéder ne forme pas un tout et s'agissant d'un *service public* la question s'avère d'une plus grande complexité que pour une industrie ordinaire.

Si l'industrie des transports a été érigée en service public, c'est qu'on l'a considérée comme particulièrement importante dans la vie nationale; ils sont rares ceux qui directement ou indirectement, par leur personne ou par les biens qu'ils manipulent, ne sont pas, dans une mesure plus ou moins grande, des « usagers des transports ». Au reste, personne ne méconnaît cette importance et les rapporteurs au Conseil National Économique ont proclamé bien haut cette notion de service public, applicable même aux transports sur route, en s'en servant comme base à la coordination. N'est-ce pas faire preuve d'illogisme que de paraître l'oublier en procédant à son organisation; et n'est-ce pas l'oublier, en effet, que de confier aux seuls transporteurs le soin d'organiser le trafic à l'insu des populations ?

C'est pourtant en fonction de l'usager que les transports existent : comment ses intérêts seront-ils défendus ? Ce sont effectivement ses intérêts que la réforme sacrifie : le public jouissait jusqu'à présent d'un choix exceptionnellement grand de moyens de transport et de prix particulièrement bas dûs à la concurrence. En coordonnant, on lui supprime, d'un seul coup, tous ces avantages; mais c'est le but même de la coordination que de mettre fin à la situation de pléthore et de concurrence qui constitue véritablement un « privilège » au profit de l'usager, aux dépens des Finances Publiques : Ce privilège doit donc tomber. Si cependant parmi tous les avantages dont jouissait jusqu'ici l'usager, il en est qui doivent disparaître comme nuisibles aux intérêts généraux, il en est d'autres, par contre, qui sont parfaitement légitimes et que le bénéficiaire d'un service public a le droit de revendiquer. Comment le fera-t-il avec le mécanisme des décrets ? Pense-t-on que les Compagnies de trans-

port, seules présentes aux comités de coordination, ménageront au mieux les intérêts de leur clientèle ? Ce serait bien de la vertu leur demander. En réalité, il paraît maladroit d'attribuer à quelqu'un le rôle de juge et partie à la fois. La coordination a pour effet principal de supprimer certaines lignes de chemin de fer pour les remplacer par des services routiers. Qui dit que dans certains cas, que l'on veut croire exceptionnels, la voie ferrée n'est pas absolument indispensable à la région desservie ? L'usager aurait peut-être de bonnes raisons à faire valoir. Il eut été infiniment plus habile de lui permettre de les exposer. Et surtout, pourquoi l'empêcher de demander certaines garanties quant aux services routiers de remplacement, en ce qui concerne la régularité, la fréquence, les itinéraires, le confort, la sécurité ?

Comme on l'a très bien dit à la Chambre de Commerce de Rouen (3) « c'est précisément parce qu'on ne peut plus compter sur les garanties de la libre concurrence... et que l'on peut craindre des abus résultant des concessions privilégiées attribuées aux transporteurs, que les droits des usagers doivent pouvoir être invoqués en contre partie ».

Vraiment, la participation de l'usager dans les délibérations des comités n'aurait entravé en rien l'œuvre de coordination. Ne pas le consulter, c'était s'attirer à coup sûr, sa mauvaise humeur et les protestations massives que l'on a vu s'élever. Il valait certes mieux paraître opérer avec lui que contre lui. « Il est très regrettable » écrit M. Girard, « que le décret-loi sur la coordination n'ait pas précisé les conditions dans lesquelles devaient se poursuivre les recherches d'accords locaux... la voix des conseils généraux, soucieux des besoins des populations, aurait dû se faire entendre au moment même de l'élaboration des plans (4) ». M. Henri

(3) Rapport Le Bourgeois, 12 déc. 1935.

(4) Rapport Commission des Travaux Publics, 25 juin 1935.

Michel constatait récemment l'échec de la coordination, en 1936, l'étude en ayant été « confiée à des comités de transporteurs où ne figuraient point les usagers (5) ». Il a été également reconnu, maintes fois, qu'à l'étranger, l'usager avait vu ses droits mieux respectés (6).

Enfin, il faut ajouter que les lignes de chemins de fer ont été créées avec le concours financier du public souscripteur d'actions et d'obligations; celui-ci a un droit d'autant plus grand à l'exploitation.

En bref, une méthode plus souple, plus politique, eût conduit sans doute au succès et non à un échec.

Mais la loi elle-même ne la dictait-elle pas ?

§ 2. — *Législation.*

Quelle est exactement la position du chemin de fer ? Pendant trois quarts de siècle il était le seul transporteur terrestre qui existait (la traction animale est négligeable) ce qui constitue proprement un monopole de fait. La situation de monopole est évidemment privilégiée ; elle peut facilement engendrer des abus vis-à-vis de l'usager; s'agissant d'un service public, ces abus ne sont pas de mise; c'est la raison d'être principale du cahier des charges, contre-partie du monopole. Or les diverses obligations qui y figurent, en plus de celles dûes à l'État en échange de son aide financière, concernent les garanties données à l'usager, et ces obligations ont été édictées « d'accord avec les représentants des usagers consultés par département ». L'usager a été « partie » à l'ouverture de la ligne et à la création des gares.

(5) Séance au Comité parlementaire du Commerce, 23 déc. 1937.

(6) La Coordination à l'étranger; rapport au Congrès des Usagers du transport, 3 mars 1936.

En effet, dans ces circonstances, les projets sont établis, soit par l'État, les Départements ou les Communes, dans le cas où ces collectivités se réservent l'exploitation, soit par les Compagnies, dans le cas contraire. Puis ils sont soumis à l'examen du Ministre des Travaux Publics qui, s'il y a lieu de donner suite, décide de procéder à une *enquête d'utilité publique*.

Cette enquête est effectuée dans les formes prévues par les ordonnances du 18 février 1834 et 15 février 1835, pour les Chemins de fer d'intérêt général, par le décret du 17 décembre 1918, pour les chemins de fer d'intérêt local. C'est alors qu'intervient la déclaration d'utilité publique, si l'enquête est favorable.

La loi du 3 mai 1841 prévoit la procédure de l'enquête, dans chaque département, par une commission de 9 membres, au moins, délégués » « par les propriétaires, négociants, armateurs, industriels ».

Or que viennent de faire en 1935 les Grands Réseaux devant la concurrence automobile ? Si l'avenant du 8 juillet 1933 n'existait pas, on pourrait dire qu'ils sont sortis de leurs attributions pour partager leur monopole avec les transporteurs routiers. Ils rétrocèdent, en effet, à ceux-ci une partie du service public dont la loi les avait chargés ; c'est apparemment violer certaines obligations de leur cahier des charges. Mais, depuis l'avenant du 8 juillet 1933, suivi d'un décret du 19 janvier 1934, les chemins de fer se sont vus autorisés à procéder de cette manière. Ils sont donc juridiquement fondés à conclure des accords analogues à ceux de Rouen, mais le faire sans enquête, c'est semble-t-il déroger à une procédure qui est de droit commun et instituée dans un but d'intérêt général.

D'autre part, et pour prendre un exemple dans la région normande, le 19 février 1935, le Ministre des Travaux

Publics adressait au Préfet de la Seine-Inférieure une lettre lui prescrivant l'ouverture d'une semblable enquête, dans les formes requises par le décret du 17 décembre 1917. Il s'agissait de remplacer, par un service d'autocar, une ligne de chemin de fer sur un parcours inférieur à 10 km. (7). Cette enquête porte sur l'organisation du service, le nombre de voyages, etc...

Pourquoi a-t-on prescrit une enquête ici et nulle part ailleurs dans le même département ? c'est partout entre transporteurs seuls que fut décidée et organisée la coordination des transports.

En résumé, l'usager a été véritablement partie à la création des installations ferroviaires; du fait de cette consultation initiale, renforcée de l'apport financier, une espèce de convention s'est formée, comme on a pu le dire « entre la compagnie qui dessert et l'habitant desservi... et, comme les parties se sont accordées pour la création, elles doivent s'entendre pour la suppression ou la transformation (8) ».

Le système le plus simple, qui pouvait facilement tenir lieu d'enquête, et qui aurait coupé court à toute controverse, c'était la représentation des usagers dans les comités départementaux de coordination, ainsi que l'avait prévu le Conseil National Économique.

SECTION II. — CONSULTATION DE LA PUISSANCE PUBLIQUE DÉPARTEMENTALE

§ 1. — *Raison d'être.*

Si c'est la notion de service public dont on a, à tort, diminué la portée, en ne consultant pas l'usager, c'est celle de

(7) Ligne de Buchy à Saint-Saëns.

(8) Rapport Le Verdier, Conseil Général S. I., 25 sept. 1934.

domaine public qu'on a semblé en partie méconnaître en organisant les services routiers en dehors de la Puissance publique départementale.

Cette négligence est étrange en vérité; en examinant le fondement juridique de la coordination, nous avons vu la jurisprudence du Conseil d'État baser l'intervention de la collectivité sur le fait que les transports utilisaient le domaine public et qu'il y avait une limite à la libre disposition de la voirie. Des arrêts, tels que l'arrêt Beaumont, indiquaient les autorités dont l'intervention s'imposait. On a retenu le principe de la réglementation. On a oublié « qui » devait intervenir !

Avec la coordination, telle qu'elle est sur le point de fonctionner en 1936, ce n'est pas de ceux qui sont chargés de la garde, de la police et de l'entretien de la route, qu'émane la réglementation, mais d'un comité de transporteurs qui donne tout pouvoir aux entreprises de transport pour s'installer définitivement sur le réseau routier, moyennant un cahier des charges. Il y a comme une concession de la part du Ministre des Travaux Publics sur toutes les routes, quelles qu'elles soient. Ceci n'est que logique en ce qui concerne les routes nationales; c'est bien ici le rôle de l'État. Pour les autres catégories de routes, départementales ou vicinales, il en va différemment et il va se passer une chose assez inattendue : Pour les départements et les communes, laissés irrégulièrement en dehors des accords, la situation se retourne complètement; au lieu de voir la circulation subordonnée à leur intervention, ce sont eux qui vont se trouver dans une situation d'obligés envers les transporteurs : l'obligation d'entretenir les routes, où seront installées définitivement les entreprises de transport, va leur incomber, et, comme le disait pour la Seine-Inférieure l'Ingénieur en Chef des services vicinaux, « non seulement les

transporteurs ne seront astreints à aucune indemnité compensatrice pour l'usure causée aux chaussées, mais ils se trouveront plutôt en posture d'exiger que les chemins soient tenus en parfait état, ce qui est le renversement de toute la législation vicinale ».

Force est donc de revenir à de plus justes conceptions et de reconnaître aux départements et aux communes, qui construisent et entretiennent les routes de leurs deniers, un droit de regard sur la répartition du trafic. Comme on l'a fait remarquer avec raison au Sénat (9), n'y a-t-il pas, en effet, de leur part, dans l'entreprise générale des transports, comme un « apport social » de grande valeur qui doit justifier leur participation aux accords ? Si l'État se substitue au département et à la commune en s'emparant du droit de concéder, qu'il prenne en charge les conséquences financières de la concession. Comme il n'en a pas l'intention, il eût été tout indiqué que ce soit les Pouvoirs Publics locaux qui imposent le cahier des charges, en contre-partie du monopole d'exploitation accordé aux entreprises routières. C'est bien ce qui se passe dans les villes pour les services de tramways ou d'autobus, et les distributions d'eau ou d'électricité ; c'est la municipalité qui concède.

Le moyen serait ainsi donné de ménager les finances locales, en imposant, au besoin, une redevance spéciale pour l'entretien de la voirie qui va devenir plus onéreux. Un précédent existe ici : l'article 14 de la loi du 21 mai 1836 prévoit qu'« à une usure anormale de la chaussée, doit correspondre une redevance de la part de l'entreprise industrielle qui occasionne la dégradation ». Avec le système établi en 1935-1936, non seulement les départements et les communes ne donnent pas concession, mais il est procédé à l'organi-

(9) Interpellation de M. Thoumvre, 27 février 1936.

sation des services routiers sans la moindre consultation de ces pouvoirs publics.

Il est nécessaire de donner aux départements surtout, le moyen de faire face aux dépenses nouvelles, ou mieux encore de les atténuer, en leur permettant de prescrire des parcours plus économiques. Le système le plus simple était de les rendre parties aux accords. Là également il y a eu maladresse. Comment a-t-on pu songer à écarter des pourparlers, ceux qui, par un simple arrêté, ont la possibilité de mettre obstacle au fonctionnement des transports publics sur l'étendue du département ? Quelles sont en effet les lois qui leur donnent ces pouvoirs ?

§ 2. — *Législation.*

A. Pouvoirs du Préfet. — Le Préfet dispose dans son département des pouvoirs de réglementation concernant la police du domaine, et la police de la circulation.

Police du domaine. — Elle lui appartient à l'égard des routes nationales et départementales, de par la loi du 22 décembre 1789; à l'égard des chemins vicinaux, de par la loi du 21 mai 1836 (articles 9 et 21); à l'égard des chemins ruraux reconnus, de par la loi du 20 août 1881 (article 8).

La loi du 21 mai 1836 est particulièrement importante, c'est la loi fondamentale de la vicinalité; or tout ce qui concerne les chemins vicinaux, police, classement, budget, regarde les collectivités locales.

Police de la circulation. — En dehors des agglomérations, le Préfet dispose de tout pouvoir sur les voies publiques dont la police lui appartient au regard de la conservation du domaine.

Dans les agglomérations, il en est de même à la condition

de se conformer à l'article 99 de la loi du 9 avril 1884, c'est-à-dire de prendre un règlement pour « plusieurs » communes.

B. *Pouvoir des Municipalités.* — Le Maire a la police de la circulation sur toutes les voies publiques à l'intérieur des agglomérations. Il exerce ses pouvoirs concurremment avec le Préfet sur les chemins ruraux reconnus (loi du 20 août 1881) et sur les chemins vicinaux ordinaires (C. d'Et., 22 avril 1921) (10).

D'autre part, l'article 98 de la loi du 5 avril 1884 lui donne la possibilité d'accorder des permis de stationnement sur toutes les voies publiques. Ceci concerne aussi bien la police de la circulation que la police du domaine. Cette disposition lui donne en fait un pouvoir très étendu dans la réglementation des transports en commun (11).

Ces pouvoirs du maire appartiennent également au préfet pour la totalité du parcours de certains services. Ils comportent du reste la possibilité d'interdire la descente ou la montée des voyageurs en dehors des points de stationnement.

Les maires et les préfets peuvent enfin, on le sait, prescrire des limitations de vitesse, de dimension, de tonnage et interdire certains itinéraires.

Voilà toute une législation qui cadre plutôt mal avec l'organisation des transports par des comités où ne figurent que des transporteurs. Ici, pas plus que lorsqu'il s'agissait des usagers, on ne peut concevoir qu'on ait tout préparé

(10) Rec. arr., p. 390, 6 janvier 1933, RATT0.

(11) V. circul. ministérielle, 26 nov. 1931 et 4 arrêts du C. d'Et. des 1^{er} et 8 mars 1935, SIREY 1935, 3, 110 et 123; du 29 nov. 1935 (2 arrêts), SIREY 1936, 3, 3.

sans la participation de ceux qui sont intéressés en premier lieu. On le comprend d'autant moins que le Conseil National Économique avait prévu la procédure à suivre dans les meilleures conditions; et ceci servira de conclusion commune aux deux questions que l'on vient d'examiner dans ce chapitre.

Que s'est-il passé en effet en 1935 et 1936 ? Une fois les plans préparés et achevés par les comités de transporteurs, le Ministre, à qui ils étaient envoyés, les communiquait au préfet, lequel dans un certain délai devait prendre l'avis des organismes régionaux. Cette consultation très sommaire ne pouvait entraîner, de la part de ces collectivités, que des réponses positives ou négatives, sans plus (en fait, on sait qu'elles furent presque partout négatives). Ce processus était imposé par le décret du 25 février 1935; il n'y a nullement lieu par conséquent d'en tenir rigueur aux transporteurs du rail et de la route; ils n'ont fait que se soumettre aux prescriptions du règlement d'administration publique.

C'est contre ce règlement qu'il convient plutôt de s'insurger. Le mécanisme qu'il prescrit est en contradiction flagrante avec les conclusions formulées par le Conseil National Économique sur lesquelles pourtant la coordination est censée reposer. Il y a, semble-t-il, quelque amertume à le constater : cette assemblée, chargée d'étudier le problème, était arrivée, grâce à des discussions mûries, à dégager certains principes directeurs, et l'on voit les décrets n'en tenir aucun compte, du moins en ce qui concerne la procédure à suivre pour organiser la coordination. Cette procédure préconisée par le Conseil National, nous la connaissons (12), c'est la composition de comités à formule tripartite. Puissance Publique et intérêts généraux; usagers; transporteurs et

(12) Voir *supra*, p. 38.

personnel. M. Josse l'annonçait déjà dans son rapport préliminaire : « Toute organisation des transports doit concilier les intérêts des usagers et du public, du personnel, des exploitants et des contribuables ».

Voilà ce qu'il convenait de mettre en exergue, et il est permis de penser que si l'élaboration des plans avait été menée en liaison avec l'usager et le Département, la coordination aurait sans doute aujourd'hui deux années d'existence, au lieu de commencer seulement à se réaliser. Pour avoir passé outre à de sages préceptes, que d'économies et que de temps perdus...

CHAPITRE II

LE PROBLÈME FINANCIER

Le problème financier reste l'objectif absolument essentiel de l'entreprise de coordination, on l'a assez souligné en examinant son fondement. Les plans de coordination de 1936 contiennent-ils en eux ce potentiel d'*économies* qui fait que s'ils entraient en application, on pourrait véritablement enregistrer un allègement aux charges des Finances Publiques ? On conçoit que dans toutes les manifestations d'hostilité qui les ont alors accueillis, il s'en soit trouvé beaucoup pour le nier.

Il est très possible en effet que la défectuosité de la procédure employée ait sa répercussion dans le but poursuivi. Le souci d'économie risque peut-être de ne pas se traduire de la même manière avec une coordination organisée par les seules compagnies de transport, qu'avec une coordination entreprise dans une confrontation plus large de « tous » les points de vue intéressés.

SECTION I. — ÉCONOMIES HYPOTHÉTIQUES

On avait, au début, résumé, en deux propositions, la situation à laquelle la coordination devait porter remède :

- Utilisation insuffisante du chemin de fer;
- Utilisation abusive de la route.

Les plans de 1936 apportent-ils une solution satisfaisante à ce double problème de déflation ?

§ 1. — *Du côté du rail.*

La déflation pour le chemin de fer consistait naturellement à supprimer une partie de son outillage puisqu'il est en surcroît. C'est donc ce qu'on a fait, et la politique des Grands Réseaux a été volontiers celle-ci : étant donné que le déficit ferroviaire provient essentiellement de la concurrence de la route, il est nécessaire d'abandonner aux entreprises routières le trafic de toutes les lignes déficitaires qui sont un poids mort pour le chemin de fer... Il y a eu, de ce fait, des suppressions massives de lignes et de stations. Aux Accords de Rouen, on sait que plus de 50 % des voies ferrées étaient fermées au trafic voyageurs, et sur les lignes maintenues une soixantaine de gares supprimées, soit sur ces lignes près de 70 % des stations existantes. Dans un autre département du réseau, la Mayenne, on ne conservait uniquement au trafic quotidien, en 1936, que les deux grandes lignes de Paris à Brest et de Laval à Caen. On assistait dans certaines régions à de vraies hécatombes. En dehors de toutes considérations d'ordre économique et social, et du point de vue strictement financier, y a-t-il économie véritable au profit du chemin de fer, et l'excès de certaines mesures ne se retournerait-il pas parfois contre l'objectif recherché ?

M. Girard constate, dans son rapport déjà cité à la Commission des Travaux Publics, que l'on se prépare dans divers secteurs à supprimer des lignes qui viennent d'être rééquipées, ou électrifiées, et à perdre délibérément des capitaux investis. Il s'élève avec raison contre cette politique « dont l'application se traduirait par un gaspillage des deniers publics », d'autant plus que leur aménagement récent prouvait que le trafic n'y était pas tellement faible !

On a évidemment réalisé une économie en supprimant sur les grandes lignes un nombre imposant de stations; mais la

défalcation des recettes perdues sur les parcours intermédiaires au profit des services d'autocars ne produirait-elle pas en définitive un résultat négatif ? On n'insistera pas sur cette remarque que l'on a trouvée formulée en Seine-Inférieure, mais il était bon de la rappeler ici où elle prenait place naturellement.

Enfin, sur certaines lignes, la perte de trafic n'est-elle pas due à une exploitation quelque peu défailante, aux charges très pesantes que supporte le chemin de fer, ou à toute autre raison qui fait qu'il serait plus économique d'améliorer la relation que de renoncer définitivement aux recettes qu'elle doit pouvoir procurer ? Ainsi que M. Dautry l'a écrit : « Il ne s'agit pas de supprimer purement et simplement les lignes qui ne paient pas ».

Il faut donc procéder avec tact, prévoir quelquefois l'avenir (régions à sous-sol minéralisé; Défense Nationale) et veiller à ce que la suppression d'un trafic ne soit pas déterminée par l'unique nécessité de donner une compensation aux transporteurs routiers qui se sont vu interdire des parcours parallèles aux grandes lignes de chemin de fer.

Mais parmi tous les arguments invoqués de divers côtés contre la fermeture, il en est un qui domine : il se résume en deux mots : l'utilisation de l'automotrice. C'est un argument de poids ; il est difficile, à une époque où s'organise la coordination, de ne pas tenir compte de ce nouvel engin : il apporte peut-être dans bien des cas la solution d'économie que l'on cherchait.

L'autorail est né quelques années après la guerre, mais ne s'est vraiment vulgarisé qu'à partir de 1930. Sans doute la concurrence de la route n'a-t-elle pas peu contribué à son rapide développement. La progression est la suivante pour l'ensemble des grands réseaux (chiffres de fins d'années) :

1931...	20	en circulation	1934..	222	en circulation
1932...	30	—	1935..	375	—
1933...	84	—	1936..	500	—

L'automotrice a de multiples qualités qui font de ce véhicule une unité légère douée d'une souplesse extrême. Elle coûte évidemment plus cher que l'autocar, mais c'est plutôt par comparaison avec le train destiné à lui céder la place, qu'il faut juger de son économie. En 1936, époque où l'on s'est placé pour l'instant, on a établi que le prix de revient du kilomètre-autorail, amortissement compris, était d'environ 4 fr. 50, tandis que pour un train ordinaire, assurant un service identique, il se fixait à 7 fr. 50, amortissement non compris.

Les autres avantages sont, par rapport à l'autocar, de ne pas user, ni encombrer la route, et de présenter une plus grande sécurité. Sur le train, elle possède la supériorité de pouvoir plus facilement s'arrêter n'importe où, les haltes aux passages à niveau permettant au besoin de fermer des stations. L'automotrice offre de larges perspectives; on lui demande à juste titre d'assurer, non seulement les liaisons ultra-rapides, mais également les trajets secondaires, lorsque la ligne possède un tracé dont on peut encore tirer parti. En disant « à chacun la place qui lui convient le mieux », on pense au train et à l'automobile... A-t-on assez songé à l'automotrice ?

Toutes ces réserves devaient être faites. Mais il n'est pas du tout question de tomber, à l'avenir, dans un excès contraire. On a voulu ici indiquer que des précautions s'imposaient dans le souci même d'une économie; on a souligné que les plans de 1936 contenaient trop souvent des suppressions brutales et trop considérables; ceci étant, réclamer le maintien quasi intégral de toutes les voies ferrées, serait

nier véritablement toute nécessité de coordination. Il est un grand nombre de lignes qui, quoi qu'on fasse, ne reprendront jamais aucune vitalité; elles sont irrémédiablement déficitaires; beaucoup de ces lignes, dites « électorales » l'ont même toujours été; leur tracé ne correspond nullement aux exigences de l'heure et la formule de M. Dautry reprend toute sa force; il faut « déséquiper » et, du moins pour le transport des voyageurs, céder la place à l'automobile.

§ 2. — *Du côté de la route.*

Il faut donc, dans bien des cas, substituer le service routier au trafic par fer; mais là encore il faut agir avec circonspection, car il ne convient pas de perdre de vue l'autre face du problème de la coordination : la déflation de la circulation sur les routes dont l'utilisation abusive coûte cher au contribuable. Quelles seront donc, avec les plans de 1936, les répercussions de la coordination sur le budget des routes, et n'y aura-t-il pas de ce côté une augmentation de dépenses ? L'expérience normande nous en a instruit partiellement et il est facile d'y répondre.

Un fait est certain : le décret-loi du 19 avril 1934 a mis arrêt à l'extension des transports publics automobiles (article 5). Ceci est un fait acquis, que les plans de coordination soient appliqués ou non. Il y a donc statu quo dans le volume de la circulation pour tous les transports publics de la route. Mais cela ne signifie pas forcément statu quo dans la répartition. La conséquence directe de la suppression des lignes de chemin de fer « secondaires » va impliquer, toutes choses égales d'ailleurs, un déplacement du trafic routier sur les routes également « secondaires »; ce sont elles en effet qui correspondent aux lignes supprimées. Un

glissement va donc se produire à la décharge des grandes routes qui longent généralement les voies ferrées à grand trafic et qu'il sera désormais interdit de concurrencer : le rôle nouveau assigné aux transports routiers, petites distances et drainage vers les grandes artères ferroviaires, vont amener fatalement les autocars sur les chemins de grande communication et même sur les chemins vicinaux ordinaires. Certains sont relativement bien aménagés, mais la plupart sont incapables de supporter un trafic pour lequel ils n'ont pas été faits. Des frais considérables vont être nécessaires pour les consolider, les revêtir, les élargir. On a vu quelques chiffres dans la Seine-Inférieure (13). Il en sera de même partout. C'est l'effet indéniable des plans de coordination, le point noir des accords ; l'économie s'avère problématique.

Faut-il donc en conclure qu'on est là en présence d'un cercle vicieux, que, de quelque manière qu'elle soit entreprise, la cordination aboutira à un dilemme : économie pour le chemin de fer aux dépens des budgets vicinaux, ou vice-versa, c'est-à-dire au total pas d'économie pour l'ensemble du pays ? La coordination serait vidée de sa substance si l'on devait lui dénier tout effet d'économie financière. Mais il faut au contraire penser qu'un dosage plus judicieux dans les mesures à prendre évitera pareil résultat.

Il s'agira de procéder à une fermeture moins massive de lignes et de gares de chemin de fer. On a indiqué au paragraphe précédent un certain nombre d'hypothèses où la suppression se révélait indésirable : voilà déjà quelques services de plus à conserver. On devra également « choisir » avec soin les itinéraires les plus économiques pour les services routiers de remplacement ; on revient à la nécessité

(13) Voir *supra*, p. 72.

d'opérer en accord avec les services techniques compétents dans chaque département.

Il doit être possible enfin de procéder moins brutalement et par paliers aux suppressions de services ferroviaires, sans compter les avantages de cette méthode au point de vue économique et social. Des emprunts serviraient facilement à financer les premiers travaux de voirie nécessaires.

Une mise au point s'impose du reste, qui doit pouvoir contribuer à éclaircir le problème.

SECTION II. — LA COORDINATION DU TRAFIC NE SUFFIT PAS A RÉSORBER LE DÉFICIT DES CHEMINS DE FER

Si le problème de la coordination avait été entrepris avec plus de réflexion et de hauteur de vue, un bon nombre des inconvénients rencontrés n'auraient pas été à redouter. Mais on a souvent l'impression qu'on est trop parti sur cette idée que la concurrence de la route était la cause principale du déficit ferroviaire. On n'a plus considéré que cette cause; les autres se sont estompées. Ceci n'a pas peu contribué, semble-t-il, à prêter à la coordination un rôle de panacée, et par là même à vouloir en attendre des effets qu'elle était en réalité incapable de procurer. Une idée parce qu'elle est juste ne doit pas être poussée jusqu'à l'excès...

§ 1. — *Rôle de la concurrence routière dans le déficit.*

M. Henri Roy, dans son rapport publié en 1935, comme Ministre des Travaux Publics, sur la situation des grands réseaux, affirme que la perte subie par le chemin de fer du fait de la concurrence des autres moyens de transport, se monte à 2 milliards, rien que pour les marchandises.

Les statistiques émanant du Conseil supérieur des Che-

mins de fer présentent des chiffres encore plus élevés dûs à M. Sauvy dans le Bulletin de la Statistique Générale de la France (14). Ils reviennent à évaluer la perte du trafic au profit de la route à :

2/5	du trafic total de la route pour les voyageurs.
4/5	— — — — — pour les marchandises.

ce qui doit se traduire en perte de numéraire pour les grands réseaux par :

1.800 millions	pour les voyageurs
2.200 —	pour les marchandises.

soit 4 milliards c'est-à-dire, à cette époque, la totalité du déficit des chemins de fer.

Quel est d'autre part l'avis des transporteurs de la route ? La perte du trafic ferroviaire pour les marchandises se ramenait, d'après les études faites par eux, à 4 % du trafic ferroviaire; c'est un chiffre absolument infime.

Que faut-il penser de ces chiffres ? D'abord ceci que la contradiction est éloquent. Il est toujours extrêmement scabreux de se livrer à des statistiques de ce genre surtout lorsqu'on ne prend pas certaines précautions élémentaires. Les calculs publiés à la Statistique Générale de la France négligent la discrimination entre les transports publics et les transports privés. Or pour se livrer à une étude sur la coordination, seuls les transports publics doivent entrer en ligne de compte; il n'est nullement question de coordonner le trafic des véhicules particuliers. De plus, il faudrait être bien sûr que le tonnage, ou le trafic voyageurs, perdu par le chemin de fer, l'ait été au profit des autres moyens de transport. Il a pu se perdre, sans reparaître ailleurs, du fait de la crise économique, et s'il a été à la route, c'est peut-être au

(14) Juillet-décembre 1933.

bénéfice des transports privés. Si néanmoins on réussit à évaluer l'importance du trafic gagné par les transports publics automobiles, il est possible qu'une bonne part ne provienne pas du chemin de fer. Il a peut-être été suscité par l'établissement des transports routiers sur des relations qui n'étaient jusqu'à présent desservis ni par fer, ni par route.

Au total, il est bien difficile de connaître exactement la perte de recettes, supportée par les réseaux, imputable à la concurrence des entreprises de transport. Néanmoins le bon sens dicte cette conclusion : sans aucun doute la concurrence de la route a enlevé du trafic au chemin de fer ; le fait de l'écrémage a même accentué ce phénomène en prenant au rail les transports les plus rémunérateurs ; le déficit n'a pu qu'en être aggravé, disons sensiblement, mais « aggravé » seulement. Il est donc plus sage de penser qu'il y a deux problèmes bien distincts, d'une part la concurrence de la route au rail, d'autre part, le déficit des chemins de fer dont la concurrence n'est qu'un élément. Les autres ont été rapidement passés en revue dans la première partie.

Il est du reste curieux de constater que, par contre, ceux qui ont tendance à nier l'importance de la concurrence automobile en tant que cause du déficit, c'est-à-dire l'utilité d'une coordination, se trouvent être les tenants de deux doctrines opposées : les libéraux, qui jugent la concurrence toujours excellente et dénoncent surtout l'emprise de l'État sur les chemins de fer ; les socialistes, qui affectent de négliger la concurrence pour jeter le discrédit sur la gestion des réseaux par des compagnies « privées ».

Demeurons donc entre ces deux extrémités. La concurrence doit être atténuée dans ce qu'elle a d'excessif ; on l'a répété au Sénat : « Le principe et l'utilité de la coordination ne sauraient être mis en cause ». Il faut réduire les doubles emplois onéreux pour les Finances Publiques. Ceci dit, il est

nécessaire parallèlement de prendre d'autres mesures, si l'on veut voir s'améliorer la situation financière du chemin de fer. Ce n'est pas notre rôle ici de les examiner. Il en est une cependant dont on a souvent parlé et qui rentre dans le cadre de cette étude : c'est la « coordination des charges » entre le rail et la route.

§ 2. — Répartition des charges.

Il ressortait de la situation respective des deux moyens de transport, esquissée en tête de cet ouvrage, une différence de régime extrêmement accentuée et qui n'avait pas peu contribué à une concurrence plus facile de la part des transports sur route. Y a-t-il quelque chose de changé avec les plans de coordination en 1936 ? Certes oui. Tandis que la loi du 8 juillet 1933 avait libéré le chemin de fer de certaines de ses lourdes obligations, les décrets de coordination attribuent aux entreprises automobiles, ainsi que l'avait prévu le Conseil National Économique, un cahier des charges en contre-partie de leur monopole sur les relations qu'elles desservent (Titre III du décret du 25 février 1935) ; on a examiné aux Accords de Rouen les obligations dont il s'agit.

Par conséquent le fossé a été en partie comblé. Il s'est effectué un certain rapprochement de régime. Est-ce bien suffisant ? Beaucoup auraient aimé qu'un rapprochement se fit également au point de vue des charges sociales et fiscales, non pas tant par une augmentation frappant les entreprises de la route que par un allègement au profit du chemin de fer.

Les charges de ce dernier ne sont-elles pas considérables ? Rappelons que jusqu'en 1933 l'impôt sur les transports était de 32 % sur le billet de voyageur ; il fut alors ramené à 12 %, taux dit-on encore très élevé par rapport à l'étranger.

L'impôt sur le trafic-marchandises est encore en 1936 de 5 et 10 %. Au total, le chemin de fer rapporte à l'État environ 2 milliards au titre des impôts (impôt sur les transports, sur les titres, etc...). Le poids des prestations diverses aux autres administrations (P. T. T. : 730 millions) et des charges sociales que l'on connaît, se monte à plus d'un milliard en 1935, chiffre relativement plus fort qu'en 1913. Pourquoi ces diverses prestations sont-elles à la charge du chemin de fer ? Cette organisation crée une fâcheuse obscurité dans l'ordonnance des dépenses publiques; les frais de certaines administrations se trouvent diminués sans raison et le déficit ferroviaire augmenté d'autant ! Ces prestations devraient être payées au tarif commercial.

Le chemin de fer supporte donc des charges qui paraissent excessives. Mais l'automobile n'en supporte-t-elle pas elle aussi ? Certes, en théorie, la route est mise gratuitement à sa disposition, contrairement au chemin de fer qui, lui, paye l'entretien de sa voirie. En fait, les transports automobiles payent également, et très largement, la route qu'ils utilisent, par les taxes au poids, à l'encombrement, à la production et par dessus tout, par la taxe sur les carburants.

Prenant comme exemple un autocar de 22 places, effectuant un parcours quotidien de 300 km., M. Thoumyre, énumérait devant ses collègues du Sénat, les impôts versés par ce car au Trésor : on arrivait au chiffre de 57.000 francs. Il est vrai que l'impôt sur l'essence rentrait à lui seul dans cette somme pour 44.000 francs, ce qui permet seulement de constater que les transports en commun ne payent pas tellement plus que les transports privés. Il est évident que la route souffre davantage de la circulation des poids lourds lesquels ne payent peut-être pas dans la mesure des dégradations qu'ils occasionnent.

Néanmoins, dans l'ensemble, il est difficile de demander

plus aux transports sur route. Au total, l'industrie automobile rapporte par an à l'État la somme de 6 milliards (chiffres 1935-1936). Comme la voirie coûte approximativement 3 milliards et demi, mais que dans ce chiffre l'entretien des routes nationales, seules à la charge de l'État, ne lui coûte qu'un milliard, l'État récolte de ce côté environ 5 milliards. Ainsi donc, l'ensemble des transports ferroviaires et routiers rapporte à l'État $2 + 5 = 7$ milliards (ces chiffres sont cités au Parlement par M. Thoumyre qui propose d'équilibrer le déficit en prélevant une somme égale sur les recettes de l'ensemble des transports). M. H. Roy, d'autre part, dans son rapport précité, rappelle que dans le même laps de temps « 1921-1934 », le déficit accumulé se fixait à 26 milliards, mais les réseaux avaient procuré au Trésor pour 31 milliards d'impôts et de prestations !

A la lueur de ces constatations, le problème de la coordination se posait peut-être d'une manière un peu différente ou en tous cas moins accentuée. En définitive, tout se ramène ici à une question de mesure : de « plus ou de moins ». D'autant que l'on remédiait au déficit des chemins de fer par « tous » les moyens appropriés et non seulement par un seul, on demandait un peu moins à la coordination. Celle-ci était ramenée à son rôle normal qui est de supprimer les doubles emplois onéreux, et non de résorber entièrement le déficit des réseaux. Ainsi entendue, elle aurait été tout naturellement entreprise avec plus de ménagements ; ces ménagements, nous en avons souligné l'opportunité au point de vue financier : une suppression trop massive d'outillage ferroviaire entraînant de grosses dépenses de voirie. Ils ne sont pas moins à souhaiter quant aux répercussions économiques et sociales de la coordination.

CHAPITRE III

LE PROBLÈME ÉCONOMIQUE

Examinons en deux sections les répercussions engendrées par la coordination telle qu'elle était sur le point d'être appliquée en 1936. Il est du reste fort possible que deux ans plus tard ces diverses conséquences ne soient pas tellement différentes.

SECTION I. — CONSÉQUENCES DE LA SUBSTITUTION RAIL-ROUTE

§ 1. — *Fragilité des accords.*

Lorsqu'on entreprend une réforme d'une aussi grande envergure que la coordination des transports, il faut assurer à l'ordre nouveau établi un caractère de stabilité suffisant. A-t-on assez songé à la solidité des ententes ? A-t-on pensé que la raison d'être de la substitution des services routiers aux lignes de chemin de fer est la situation déficitaire de la relation ferroviaire ; est-il sûr que la ligne automobile soit bénéficiaire avec ses 3 allers-retours obligatoires ? Lorsqu'une ligne de chemin de fer possède un déficit d'exploitation, il doit s'opérer normalement une compensation entre la perte subie et les bénéfices enregistrés sur les grandes artères ; ceci est d'autant plus facile pour les réseaux que le capital est considérable. Admettons, toutes proportions

gardées, que les grandes compagnies d'autocars soient dans une situation à peu près similaire. Mais nous savons que la plupart des entreprises ont un capital très limité (il n'en sera plus de même en 1938 et nous verrons pourquoi). Si elles ne parviennent plus à faire leurs frais, elles arrêteront le service et l'accord sera brisé. Les petites entreprises s'éliminant plus facilement, une concentration ne manquerait pas de se produire dans les transports sur routes; les socialistes y comptent bien !

Enfin, et ceci concerne aussi bien les grosses entreprises que les plus petites, la situation des compagnies d'autocars n'est plus du tout la même qu'avant les accords de coordination. Le Chemin de fer, en abandonnant tel ou tel parcours à l'autocar, lui a cédé son monopole sur cette relation, et avec le monopole toute la série des obligations qu'il comporte : assurance, régularité absolue, matériel très complet, prestations au service des postes, etc... Cette augmentation sensible des frais généraux entraînera du reste une augmentation des prix. Qui dit que l'entreprise routière résistera à ces nouveaux cahiers des charges, là où le chemin de fer a succombé sous le poids de ses obligations ? On n'a pas assez considéré les modalités de la répartition du trafic...

§ 2. — *Conditions matérielles.*

La fragilité des accords pourrait donc entraîner des défaillances dans telle ou telle desserte aux dépens des usagers. Cela ne ferait qu'accentuer encore l'hostilité dont certains semblent faire preuve à l'égard du camion et de l'autocar (la « diligence motorisée » disent les paysans). On a vu en Seine-Inférieure combien la campagne s'y montre réfractaire. Cette animosité ne recouvre-t-elle pas quelque peu de routine ? Elle semble en tous cas excessive. Les qua-

lités du transport sur route, que l'on a déjà passées en revue, rendent ce transport tout indiqué pour les parcours réduits. Certes, il présente moins de sécurité et de régularité que le chemin de fer, surtout en mauvaise saison. Les places offertes ne sont pas nombreuses dans un autocar les jours d'affluence; mais l'automotrice n'en dispose pas de tellement plus. On a beaucoup reproché les transbordements en grand nombre : l'objection vaut surtout pour le transport des marchandises et en ce qui concerne, aussi, la fermeture des gares sur les grandes lignes. Dans les autres cas, les transbordements et les détours existaient tout autant avec le train.

En fait, l'automobile a rendu d'immenses services dans les campagnes et l'on pourrait étayer cette remarque par de nombreux exemples pris dans le champ d'expérience : région de la Basse Seine, partie nord du Pays de Caux... Sur les 759 communes de la Seine-Inférieure, près de 500 sont desservies, dont 43 uniquement par le chemin de fer, 117 par le chemin de fer et l'autocar, *le reste par l'autocar uniquement*. Tout ceci n'est certes pas une raison pour négliger les améliorations dans l'avenir : les conditions de confort et de sécurité sont loin d'être parfaites; à ce point de vue les obligations des cahiers des charges constituent un progrès, pourvu, comme on le disait il y a un instant, que les entrepreneurs soient en mesure d'y faire face.

Le point le plus délicat est l'institution des clauses dites de sauvegarde, applicables au cas de services parallèles à la voie ferrée. Les majorations de tarifs imposées aux services d'autocars vont parfois jusqu'à 25 % par rapport au tarif de 3^{me} classe par fer; avec l'interdiction de billets d'aller-retour cela peut se monter jusqu'à 40 %. Il y a là abus incontestable pour les anciens usagers du chemin de fer qui voient déjà par ailleurs tous les billets réduits supprimés.

§ 3. — *Activités dépendant du chemin de fer.*

Il y a une catégorie de commerçants que la suppression des lignes et des gares va évidemment atteindre, ce sont les hôtels, restaurants et autres établissements installés au voisinage immédiat des stations; ils n'ont plus qu'à déposer leur bilan et leur nombre est considérable. Dans quelle mesure faut-il en tenir compte ? Il est bien certain que juridiquement ils ne peuvent rien réclamer, sans quoi on pourrait aller très loin dans ce genre de revendications... Les activités dépendent toujours les unes des autres, on l'a bien vu dans la dernière crise. Néanmoins, du point de vue économique, lorsque la chose est possible, il est nécessaire de procéder avec prudence, afin de ne pas paralyser brutalement et en bloc des activités de ce genre. « L'organisation des transports doit être souple, progressive... On ne peut songer à fermer du jour au lendemain des centaines de gares et à arrêter le trafic sur des milliers de kilomètres de lignes »... Ainsi s'exprimait le Conseil National Économique dans ses conclusions. Il faut ménager les transitions, éviter tout arrachement social; les bouleversements trop considérables sont incompatibles avec une bonne politique économique. On peut à cet égard formuler la règle suivante :

Ou bien la ligne ou la gare à supprimer était déjà l'objet d'un trafic très réduit, ce qui sera souvent le cas puisqu'on la supprime comme déficitaire : le commerçant ne jouissait déjà plus d'une situation très prospère !

Ou bien ce sera l'inverse, et dans ce dernier cas, il est bon de s'élever « doublement » contre la suppression de la station ou de la voie ferrée.

Ajoutons par ailleurs que, souvent, les plans ont prévu le passage de l'autocar à proximité de la gare, ce qui atténue en partie la difficulté.

Un problème analogue est posé du côté du personnel du chemin de fer. Là également, les suppressions de services se sont présentées de façon trop massive; elles auraient gagné à s'effectuer à la cadence des retraites, ainsi que M. Dautry l'avait préconisé avec juste raison.

§ 4. — *Problème démographique.*

On a beaucoup reproché à la coordination des transports d'engendrer une centralisation excessive vers les grandes villes; on a vu dans la réforme un facteur de plus à l'exode rural déjà si accentué.

L'objection est de poids. En France comme ailleurs, la dépopulation des campagnes s'est fait sentir à la suite du développement de la grande industrie, mais dans une mesure moins accentuée que dans d'autres pays. La proportion des ruraux atteint environ 45 % de la population totale. Chacun sait que le nombre des très grandes villes y est sensiblement plus réduit que dans les autres grandes puissances. En un mot, la France à cet égard est un pays relativement bien équilibré. Il importe de ménager cet équilibre. Quel peut donc être ici l'influence des transports coordonnés ?

On peut formuler comme précédemment un dilemme concernant la facilité des communications. Si la rapidité dans les transports ne se trouve pas augmentée, rien de changé par rapport à la situation antérieure. Dans le cas contraire, que va-t-il se passer ? Comme bien souvent en économie politique, un double phénomène contradictoire des deux termes duquel il est très difficile de dire celui qui l'emportera.

On peut soutenir en effet, comme on l'a fait (15), que le

(15) Ch. d'Agric. S. I., 13 juillet 1934.

commerce des petites villes et villages ne supportera pas la concurrence du commerce urbain, ce qui entraînera un ralentissement considérable des activités locales. (Les transports privés ne produisent-ils pas aussi cet effet ? Bien des établissements livrent déjà rapidement leurs marchandises dans les campagnes).

Mais la réaction ne va-t-elle pas dépasser l'action ? Celui qui, venant de la campagne, est occupé à la ville, ne songera-t-il pas à rentrer beaucoup plus souvent chez lui si les communications sont plus rapides, et, dans ce cas, l'activité régionale ne s'en trouverait pas amoindrie. Autrement dit, les déplacements au lieu d'être définitifs, s'effectueraient périodiquement et dans les deux sens ; l'isolement de la campagne serait notablement diminué.

Ces quelques réflexions n'étaient pas inutiles, mais il ne semble pas que la coordination apporte par elle-même de grands changements à cet endroit.

Les transports automobiles s'étaient déjà largement développés. C'est même ce développement qui a nécessité la coordination ; celle-ci ne fait en somme que le consolider, on peut même parler, du moins depuis 1934, d'une véritable stabilisation. Ce dernier phénomène est la conséquence des monopoles de transport dont il faut parler maintenant.

SECTION II. — CONSÉQUENCES DE LA MONOPOLISATION

Quelle est en effet la conséquence directe de la coordination ? Elle tend à supprimer la concurrence. Or qui dit non-concurrence dit monopole ; plus la concurrence est atténuée, plus le monopole est accentué. Quels sont habituellement les deux phénomènes principaux inhérents au monopole ? La limitation de la production ; la majoration des prix.

On a déjà fait allusion à ces deux conséquences que l'on

dénonçait comme des inconvénients dans lesquels il convenait de ne pas tomber. Or, en Normandie, comme partout ailleurs, les collectivités se sont trouvées d'accord une fois de plus pour s'élever contre la « cartellisation » des entreprises de transport. Il y a en effet constitution de véritables *cartels de zones* pour le partage du trafic et de la clientèle. Que faut-il penser des deux répercussions en question que l'on dénonce comme des abus ?

§ 1. — *Entrave excessive à la liberté des transports.*

La limitation de la production, c'est, pour l'industrie des transports, la suppression des initiatives à venir de la part des transporteurs nouveaux éventuels et de tous ceux qui veulent développer leur activité. En principe il n'aurait pas dû s'agir d'une entrave complète. L'article 5 du Décret-loi du 19 avril 1934 prévoyait, comme une sorte de trêve, qu'aucun service de transport public ne pourrait être créé jusqu'à l'intervention des arrêtés ministériels sanctionnant les ententes; l'article 38 du décret du 25 février 1935 l'a confirmé. En fait, l'interdiction s'est prolongée extrêmement longtemps, puisqu'en 1936, aucun arrêté approbatif n'était encore intervenu. La situation se présentait alors ainsi : Puisque les plans de coordination n'entraient pas en application, la concurrence continuait de jouer, mais il était défendu à tout entrepreneur de faire circuler sur la route un seul véhicule de plus.

Cette entrave a pesé lourdement sur le développement de l'industrie automobile française qui, par l'effet conjugué de la crise est passée, entre 1934 et 1937, du second au quatrième rang parmi les nations productrices d'automobiles.

Même pour les petits commerçants de la campagne, il est interdit de transporter autre chose que leurs propres mar-

chandises : défense de le faire pour le voisin, sauf bénévolement. Les décrets obligent les agriculteurs à louer un véhicule pour trois mois pour être considérés comme « transporteurs privés ». C'est méconnaître la nature de transports ruraux que de les soumettre au droit commun. Ces transports sont essentiellement occasionnels ; ils ont, de plus, toujours été « routiers » et par conséquent incapables d'aucune concurrence envers le chemin de fer. Il en est de même pour le camionnage à l'intérieur des agglomérations.

Il y a là une atteinte excessive à la liberté et même, semble-t-il, à la concurrence proprement dite. M. Girard, dans son rapport, et beaucoup d'autres avec lui, considèrent qu'« une concurrence normale doit subsister *dans la mesure où elle ne grève pas les budgets de l'État et des collectivités* ». C'est ainsi adapter le moyen au but recherché ; pourquoi, en effet, vouloir supprimer complètement ce qu'il suffirait de « limiter » ? Une liberté contrôlée ne répond-elle pas comme il sied à la formule d'économie dirigée que l'on préconisait ? « Chaque moyen de transport doit jouir de toute la liberté compatible avec la sauvegarde de l'intérêt général ». Ainsi s'exprimait la Chambre de Commerce internationale dans son Congrès tenu à Paris le 24 juin 1935.

« La concurrence génératrice d'émulation et de progrès par l'initiative qu'elle implique » ce n'est pas une formule vide de sens ; n'oublions pas que la concurrence de la route n'a pas peu contribué aux très grands progrès du chemin de fer dans la période contemporaine !

Il s'agit de limiter les excès nuisibles aux Finances Publiques, c'est tout. Mais là encore transparaît l'erreur d'appréciation consistant à accuser la route *seule* du déficit ferroviaire ; on sait ce qu'il faut en penser. Il faut croire, en tous cas, que cette accusation est loin de la réalité puisque la Commission des Travaux Publics faisait cette remarque :

« L'interdiction de la création ou de l'extension de tout service de transport public automobile devait empêcher l'aggravation des pertes de recettes subies par les chemins de fer du fait de la concurrence. Nous déplorons que sur ce point les résultats démentent les prévisions faites » (16).

§ 2. — *Prix élevés.*

Une augmentation très sensible des tarifs sera la seconde conséquence des transports coordonnés. La concurrence n'existant plus, il y aura « prix de monopole ». Or, en raison de l'importance des transports dans un pays comme la France, on peut dire que le coût du transport entre comme un élément extrêmement important dans le prix de revient de la plupart des produits. Il est absolument nécessaire que l'indice des prix de transport ne s'élève pas au-dessus du niveau général des prix, auquel cas il constituerait un frein tout à fait indésirable à l'activité de toutes les autres branches de l'économie nationale, surtout en période de reprise économique, laquelle s'avère plutôt difficile.

Certes les prix des transports sont demeurés longtemps relativement très bas et nettement au-dessous du niveau de la conjoncture. Du côté du chemin de fer, les tarifs n'ont pas été relevés comme l'avait prévu la convention de 1921, malgré les majorations de dépenses qui se manifestaient dès 1928. Jusqu'à ces deux dernières années, les tarifs des chemins de fer français étaient moins hauts que partout ailleurs en Europe. Du côté des transports routiers la concurrence n'a pas peu contribué à maintenir de bas prix. Il sied qu'on ne passe pas à l'extrême opposé avec des prix de monopole. Lorsque nous parlions de la désertion des cam-

(16) Commission des T. P. de la Ch. des Députés, 25 juin 1935.

pagnes, nous pensions qu'il n'y aurait pas en définitive de changement considérable, les facilités de parcours restant à peu près semblables à elles-mêmes; si quelque évolution devait se produire, ce serait dans le sens d'une amélioration ayant pour conséquences de réduire l'isolement de la campagne. Mais si les transports deviennent très onéreux, un effet contraire se produirait à coup sûr, tant pour les voyageurs que pour les marchandises. Il existe dans les petites villes de province de nombreuses industries locales à caractère artisanal et qui constituent des centres d'activité intéressants pour le bon équilibre du pays. Si ces petites industries ou entreprises commerciales sont obligées de payer des frais élevés de camionnage pour recevoir les matières premières et expédier les produits qu'elles ont fabriqués, il leur sera impossible d'y faire face et de résister à la concurrence. Leurs produits seront remplacés par ceux de la grande usine de la ville voisine et le personnel ira grossir les rangs du « prolétariat ». Par voie indirecte, c'est le dépeuplement de la campagne, une dangereuse concentration économique et sociale.

Le service public des transports jouant un rôle de premier plan dans l'activité nationale, une surveillance des prix est donc nécessaire pour empêcher une hausse excessive rendue possible par l'absence de toute concurrence. Les décrets de coordination ont prévu, il est vrai, des tarifs maxima qui en principe ne devraient pas être atteints. Mais il ne faut pas se dissimuler qu'à raison des charges nouvelles imposées aux compagnies de transports sur route, le poids ne manquera pas de s'en faire sentir dans l'établissement des tarifs et les maxima seront facilement atteints. Ces prix de monopole ne seront donc pas tellement avantageux pour les entrepreneurs eux-mêmes et nous avons fait pressentir que pour les plus petits d'entre eux la situation ne serait guère bril-

lante. Enfin, on sait que les clauses de sauvegarde obligent les transporteurs à établir des tarifs sensiblement plus élevés que par fer. On voit que, de toute manière, il sera difficile d'éviter les conséquences du monopole quant à la hausse générale des prix de transport. C'est la rançon de la coordination.

Tels sont passés en revue, et plus vite qu'on ne l'aurait voulu, les trois aspects du problème des transports. On a enregistré au passage les erreurs les plus marquantes qui sont en somme les causes de l'échec. Tout n'est cependant pas à refaire dans la coordination. Il y a des principes acquis et qui demeureront. Ce qui manque prouve une fois de plus la complexité du problème sans doute insuffisamment étudié. Il aurait fallu rapidement combler les lacunes.

Est-ce bien ce qu'on fait ?

QUATRIÈME PARTIE

NOUVELLE ORIENTATION

Le 28 février 1936, le *Journal Officiel* publiait un arrêté du Ministre des Travaux Publics instituant une « commission d'études chargée d'examiner les plans de transports ferroviaires et routiers » (art. 1). Que signifie la création de cette commission ? On a signalé, au début de la troisième partie, l'importante interpellation qui a eu lieu au Sénat en février 1936. La constitution de la commission en est la conséquence directe. Le 26 février, le Ministre des Travaux Publics reconnaissait que les décrets de coordination n'avaient pas pu prévoir tous les aspects du problème et qu'avant de prendre aucune mesure de réalisation, il était nécessaire que ses décisions soient « éclairées non seulement par des comités purement techniques, mais aussi par des représentants de l'intérêt général ». Parmi les membres de cette commission figurent les représentants des grandes administrations nationales, les présidents des commissions des Travaux Publics et des Finances des deux Chambres, les présidents des assemblées des Chambres de Commerce et d'Agriculture, le président de l'Assemblée nationale des Maires de France.

C'est la première fois que des représentants des intérêts généraux sont appelés à figurer dans un organisme de coordination. Il faut voir là les prémices d'un complet revire-

ment. Le débat au Parlement constitue comme une véritable ligne de partage des eaux : Il consacre l'échec de la première tentative de coordination, et, marquant un retour à de plus justes conceptions, il est le point de départ d'une nouvelle orientation. Mais ce n'est que par sa signification que la création de la commission est intéressante. En fait, cette commission ne s'est pas réunie et on est même obligé de constater avec quelque dépit qu'à deux années si fertiles en travaux de toutes sortes (février 1934 - février 1936), succède une période de stagnation presque totale qui va de février 1936 à septembre 1937, soit plus de dix-huit mois. « Tout est suspendu » a dit le Gouvernement. Sans doute cette suspension fût-elle très opportune vu la résistance opposée dans le pays aux plans et la nécessité de nombreuses mises au point. Ce qui fut moins heureux et qu'il faut déplorer, c'est la lenteur de la remise en route. Certes un décret important parut le 14 novembre 1936 portant modification de la composition des comités de coordination des transports; mais la coordination n'avance pas d'un pas. Peut-être faut-il voir dans les événements politiques la raison de cette stagnation.

Lors du vote de la loi de finance du 31 décembre 1936, le Gouvernement avait promis de rédiger et de soumettre aux Chambres avant le 31 mars 1937 « une refonte complète du régime des chemins de fer prenant place dans une coordination des transports ». Rien n'est venu. En juin 1937, le XIII^{me} Congrès international des Chemins de fer renouvelait son désir de voir la coordination entrer en application. Les décrets du 31 août 1937, enfin, amenaient à la fois la réorganisation des chemins de fer et un nouveau statut de la coordination. De ce jour commençait la seconde tentative de coordination. Quelques mois plus tard sa mise en œuvre était un fait accompli.

CHAPITRE PREMIER

LE NOUVEAU STATUT DE LA COORDINATION

Ainsi qu'on vient de le dire, le décret du 31 août constitue le texte fondamental de la coordination telle qu'elle vient d'être entreprise depuis quelques semaines (1), ce n'est pas le seul texte en la matière : le décret du 14 novembre 1936 avait déjà fixé la composition nouvelle des comités de transports. Il est abrogé et remplacé par l'important décret du 25 février 1938 sur la coordination des transports-voyageurs, lequel décret se substitue directement à celui du 25 février 1935 dont il reproduit la forme et qui est également abrogé. Enfin, d'autres règlements complètent le décret du 31 août : Le décret du 29 septembre 1937 fixant la composition du Conseil supérieur des Transports; les décrets du 15 décembre 1937 et du 7 avril 1938 réglementant les services de camionnages rural et urbain; et de nombreuses circulaires ministérielles.

SECTION I. — LES ORGANISMES DE COORDINATION

§ 1. — *Le Conseil Supérieur des Transports.*

Il est créé à Paris pour l'ensemble de la France un « Conseil supérieur des Transports » qui est saisi de tous les plans de coordination qu'il s'agisse de suppression ou de création de services publics. Il prend les attributions de

(1) *J. O.*, 1^{er} sept. 1937.

l'ancien Conseil Supérieur des Chemins de fer (Décret du 14 novembre 1924) et de l'ancien Comité de Coordination des transports (Décret-loi du 19 avril 1934).

En voici la composition très significative :

- 18 représentants des entreprises de transport,
- 9 — du personnel de ces entreprises,
- 27 — des usagers (voyageurs 7, commerce 6, industrie 6, agriculture 6, puissances concédantes 2),
- 27 — des administrations publiques.

soit 81 membres dont les décisions sont prises à la majorité et soumises à l'approbation du Ministre des Travaux Publics. Le Président est nommé par décret; il est secondé par les présidents des trois comités permanents formés de membres du Conseil, à savoir :

- Le Comité des Chemins de fer,
- Le Comité de Coordination des Transports Rail-Route,*
- Le Comité de Coordination des transports Rail-Eau.

En plus de ses attributions concernant les plans de transport, le Conseil supérieur a un rôle très actif qui est d'orienter la politique des transports dans le sens de l'intérêt général : économies et répartition du trafic, selon les besoins des usagers; surveillance des prix; équilibre des tarifs; mesures de police; coordination des charges, etc...

Ce sont de larges attributions; le décret du 31 août 1937 lui ménage une importance prédominante. Organe de régulation, il constitue le rouage essentiel du système nouveau.

§ 2. — *Les Comités techniques départementaux.*

Le décret du 25 février 1938 reproduit les dispositions du décret du 14 novembre 1936 concernant la composition des

comités départementaux de coordination. Elles diffèrent radicalement de celles de 1935 (2).

Chaque comité comprend bien toujours 1 délégué titulaire et 1 délégué suppléant pour chacune des 5 catégories de transporteurs, les grands réseaux étant remplacés par la Société Nationale des Chemins de fer; mais il comporte en plus 12 membres nouveaux, à savoir :

Le Préfet (qui préside),

2 délégués titulaires et 2 délégués suppléants du Conseil Général,

L'ingénieur en Chef des Ponts et Chaussées,

2 délégués titulaires et 2 délégués suppléants désignés par l'Office des Transports et des P. T. T., pris parmi les membres des Chambres de Commerce et d'Agriculture,

Le Directeur départemental des P. T. T. (voix consultative).

Le Général commandant la région (voix consultative).

Soit au total 22 membres dont les décisions sont prises à la majorité des 2/3 des présents (et non plus à l'unanimité).

Le Comité technique départemental des transports est un organisme d'information, d'étude et de contrôle. A son entrée en fonction, il dresse la liste des véhicules déclarés conformément à l'article 6 du décret-loi du 19 avril 1934 (Notons en passant que les articles 2, 3, 4, 5 et 11 de ce décret-loi sont abrogés; c'est en fait la majeure partie du décret-loi). Il procède également au recensement du matériel dans le département. Enfin, il prépare les plans de répartition du trafic... Mais il les « prépare » seulement; ce

(2) Comparer avec l'ancienne composition, p. 41.

n'est pas lui qui les établit. Il utilise dans ce but les travaux élaborés par les comités de coordination qui, en réalité, n'ont pas cessé de travailler depuis 1935. Il s'agit donc surtout de réviser les programmes en procédant à de plus ou moins grandes mises au point.

SECTION II. — COORDINATION-VOYAGEURS

§ 1. — *Établissement des plans.*

Les conseils généraux jouent désormais un rôle prépondérant dans la coordination des transports-voyageurs. Au lieu d'être élaboré uniquement par les comités techniques, pour être soumis à un simple avis de l'assemblée départementale, le plan de coordination est proposé, dans chaque département, par le comité au *Conseil Général* qui pourra procéder à toutes modifications qu'il jugera nécessaires et aux négociations utiles avec les transporteurs. Par conséquent le principe nouveau est que c'est le Conseil Général qui établit le plan (art. 3, Décret du 31 août 1937; art. 10, décret du 25 février 1938). C'est lui qui le soumet au Conseil supérieur des Transports, le Ministère des Travaux Publics prenant ensuite un arrêté d'exécution.

Naturellement les principes de la répartition sont les mêmes qu'en 1935. Il s'agit, au moyen d'ententes, de supprimer les doubles emplois onéreux pour l'économie générale du pays. Mais le régime d'autorisation se substitue à celui de l'adhésion librement consentie : aucun transporteur n'a le droit de rester en dehors des accords. Comme les ententes ont, en général, bien réussi lors de la première tentative de coordination, la seconde sera facilitée d'autant.

De plus, les anciennes dérogations au principe de la suppression des doubles emplois sont élargies. Le décret du

25 février 1938, dans son article 12, admet le maintien des services routiers parallèlement à la voie ferrée, dans les cas où le chemin de fer ne peut faire face aux nécessités du trafic.

Le Conseil Général, une fois le plan approuvé par le Ministère, a la possibilité de placer tel service routier qu'il désignera sous le contrôle direct du Département, moyennant convention et cahier des charges.

Dans le cas où le Conseil Général n'aurait soumis aucun plan au Ministère avant le 1^{er} juillet 1938, le Ministre des Travaux Publics prendra avis du Conseil supérieur des Transports en vue d'arrêter des dispositions. Il est doublement intéressant pour le Département de soumettre un projet dans ce délai car, dans le cas contraire, outre qu'il s'en verrait imposer un par le Ministère, il serait privé d'une bonne partie des subventions accordées par l'État et dont il sera parlé au chapitre suivant.

Notons que lorsqu'un service routier est supprimé au plan et qu'il est impossible de lui donner de compensation sur aucune autre relation, son matériel pourra être repris et le paiement de l'indemnité de reprise sera payée par ceux appelés à bénéficier de la suppression.

Enfin, le Ministre des Travaux Publics pourra toujours ordonner la révision du plan devenu trop onéreux pour les finances publiques ou ne répondant plus exactement aux besoins des populations desservies.

§ 2. — *Conditions d'exploitation.*

En contre partie de l'autorisation donnée jusqu'en 1948, le transporteur routier est soumis à un cahier des charges contenant ses obligations quant aux itinéraires, horaires, matériel, cautionnement, services postaux, etc... Ces obliga-

tions sont sensiblement les mêmes que celles énumérées au décret de 1935 (3). Voici surtout ce qui diffère :

L'assurance obligatoire doit couvrir les risques civils « sans limitation de valeur ».

Sur les services routiers de substitution au chemin de fer, les tarifs comporteront obligatoirement une réduction de 50 % en faveur des abonnés, familles nombreuses, voyageurs de commerce, militaires, ouvriers, etc...

Sur les services maintenus parallèlement à la voie ferrée, les prix seront au moins égaux à ceux de la dernière classe du chemin de fer (et non plus supérieurs comme en 1935) ; il sera permis désormais de délivrer des billets d'aller et retour sous certaines conditions.

Le « retrait d'autorisation » est toujours possible si le transporteur ne respecte pas ses obligations.

Au point de vue de l'exploitation financière des services routiers créés en remplacement du chemin de fer, les nouveaux décrets apportent d'assez importantes innovations ; il est prévu que ces entreprises sont exploitées :

soit à leurs risques et périls,

soit avec subvention de la part de la Société Nationale des Chemins de fer, ou du Département, si le service est reconnu déficitaire au bout d'une année,

soit enfin pour le compte du Chemin de fer qui rémunérera le transporteur pris par lui comme entrepreneur de traction.

Notons qu'au point de vue fiscal, le décret-loi du 8 juillet 1937 frappe les entreprises routières d'une taxe de 125 francs par an par place offerte dans les autocars.

(3) Voir *supra*, p. 43. Ce titre III du décret du 25 fév. 1935 est en effet celui qui a subi le moins de modifications.

SECTION III. — COORDINATION-MARCHANDISES

En ce qui concerne la coordination des transports de marchandises, les conseils généraux ne possèdent pas les mêmes pouvoirs que pour la coordination des services voyageurs. Ce sont les comités départementaux qui procèdent à la répartition des entreprises et du matériel entre les transporteurs.

Le décret du 31 août 1937 distingue trois catégories de transport de marchandises soumis à des régimes différents :

- 1° Les camionnages rural et urbain;
- 2° Les transports à petites distances;
- 3° Les transports à grandes distances.

Le comité de coordination du Conseil supérieur des Transports travaille activement à déterminer les règles nouvelles d'après lesquelles les services seront classés dans telle ou telle de ces trois catégories. Pour le moment, seules sont exactement définies les zones de camionnages.

Le camionnage rural est celui effectué avec des véhicules d'une charge utile maxima de 3 t. 5, par des personnes dont le centre d'exploitation est situé dans la commune rurale. La commune rurale est celle dont le nombre d'habitants est inférieur à 2.000. La zone de camionnage est alors la commune et les communes limitrophes.

La zone de camionnage urbain comprend également la ville elle-même et les communes limitrophes, du moins pour les villes dont la population est comprise entre 2.000 et 50.000 habitants. Pour celles dont la population excède ce chiffre et pour Paris, la zone est fixée spécialement par le Ministère des Travaux Publics.

Pour les transports par camionnage, une grande liberté est laissée aux petits transporteurs qui ne sont soumis

qu'au régime de la *simple déclaration*; ce genre de transport est exonéré des taxes qui frappent les deux autres catégories.

Les transports à petite distance sont soumis au contingentement, mais les entreprises autorisées restent libres de leurs itinéraires et de leurs tarifs, à condition de ne pas concurrencer le chemin de fer. Les taxes qui les grèvent sont celles établies par le décret-loi du 8 juillet 1937 : taxe annuelle de 500 francs la tonne.

Les transports à grande distance sont également soumis au régime d'autorisation et aux taxes. Une réglementation fiscale spéciale doit intervenir pour eux.

Les entreprises qui se groupent en organisations professionnelles agréées par le Ministre et appliquant des tarifs établis d'accord avec la S. N. C. F., bénéficieront d'une réduction de taxes. Il en est de même pour les véhicules à usage spécialisé et pour ceux loués par des entreprises à des particuliers, lorsque ces derniers ne les utilisent que dans un sens. Le but principal des conventions avec la S. N. C. F. est d'empêcher la lutte de tarifs pratiquée jusqu'ici surtout dans les transports à grande distance entre le rail et la route.

Le principe de la répartition est le même que pour les trafics voyageurs. Il s'agit d'éviter les doubles emplois et, pour ce faire, d'accorder la préférence au chemin de fer pour les transports à grande distance. Si une entreprise routière refuse les relations nouvelles qui lui sont attribuées en compensation, elle ne pourra renouveler son matériel et devra cesser son exploitation dans un délai qui sera fixé par décret; pour l'inciter à accepter, le chemin de fer pourra la subventionner au moyen des recettes nouvelles nées de la suppression de concurrence sur la grande ligne.

Observons que chaque véhicule doit être muni d'une

carte de transport public indiquant la nature de la marchandise et la zone d'action qui lui est attribuée.

En marge de la coordination, il était nécessaire de s'assurer que les véhicules affectés à des transports privés ne sont pas utilisés pour des transports publics ce qui compromettrait le succès de la coordination. C'est pour réprimer ce genre de fraude que le décret du 31 décembre 1937 a décidé que ces véhicules seraient porteurs d'un « carnet de bord » à feuillets détachables et portant pour chaque voyage les indications utiles concernant la nature du chargement, le point d'attache du camion, les noms du propriétaire, de l'expéditeur, du destinataire, les lieu et date du départ. La présentation de cette carte est exigible à tous moments par les agents du contrôle.

Enfin, les transports privés à grande distance sont assujettis à des taxes édictées par le Règlement d'administration publique du 16 juillet 1937 :

1.000 francs par an par véhicule pesant de	3 à	5 tonnes.
2.000	—	5 à 7 —
3.000	—	7 à 10 —
4.000	—	10 à 13 —

plus 500 francs pour chaque tonne au-dessus de 13 tonnes.

Ne sont soumis à cette taxe que les véhicules effectuant des transports hors d'une zone comprenant le département du siège d'exploitation et les départements limitrophes.

Il est à peine besoin de souligner les progrès très sensibles apportés dans l'élaboration des plans. Ne les a-t-on pas décelés au passage ? Les caractéristiques de la réglementation actuelle sont : la prédominance des Conseils

Généraux, surtout dans l'organisation des transports de voyageurs, et la nouvelle composition des comités de coordination où sont représentés tous les intéressés : usagers, collectivités locales, personnel des entreprises aussi bien que les transporteurs eux-mêmes. Remarquons particulièrement la présence au sein du comité technique départemental de l'ingénieur en chef des Ponts et Chaussées.

On a assez insisté précédemment sur l'opportunité de ne pas entreprendre une réorganisation des transports en faisant abstraction des intérêts en présence : Dorénavant ils seront tous sauvegardés. Ainsi donc, les erreurs sont ici réparées; la coordination est entreprise dans le souci complet des intérêts généraux; on est revenu à la formule préconisée trois ans plus tôt par le Conseil National Économique. Comment alors les résultats ne seraient-il pas plus heureux ? Il n'est que logique qu'une amélioration dans la procédure de coordination ait sa répercussion dans les plans qui viennent d'être établis. Commençons d'en juger en examinant rapidement celui de la Seine-Inférieure.

CHAPITRE II

LE PLAN DE LA SEINE-INFÉRIEURE

On ne saurait mieux mesurer le progrès réalisé par les derniers décrets qu'en étudiant la physionomie du plan de coordination de ce département qui a servi précisément de champ d'expérience en 1934-1935. Sa comparaison avec le texte des Accords de Rouen, puis avec le plan dressé par le premier comité départemental, fera ressortir facilement le chemin parcouru. On y trouvera illustré, en quelque sorte, le dénouement d'un grave conflit. Ce même dénouement s'est manifesté dans tout le reste de la France.

La préparation de ce plan fut confiée, le 28 septembre 1937, à la commission voyageurs du Comité technique départemental afin d'être transmis au Conseil Général qui devait le parachever. Il est divisé en deux parties bien distinctes : la première concernant la suppression des services voyageurs sur les voies ferrées ; la seconde, l'organisation des transports routiers.

SECTION I. — SUPPRESSION DE TRAFIC PAR FER

Le plan de 1938 apporte des améliorations très sensibles par rapport aux Accords de Rouen et au plan de 1935.

Ce dernier prévoyait la fermeture de 350 km. de lignes de chemin de fer. En 1938, le plan n'en supprime plus que 232.

Restent donc ouvertes, partiellement ou en totalité, contrairement au précédent projet, les lignes :

Motteville - Saint-Valery;
 Pont-de-l'Arche - Charleval;
 Rouen-Orléans - Elbeuf;
 Le Havre - Rolleville;
 Bréauté - Lillebonne - Port-Jérôme (trafic ouvrier).
 Barentin - Caudebec (trafic ouvrier).

D'autre part, *toutes les gares* appartenant aux lignes maintenues restent ouvertes au trafic-voyageurs.

Voici donc les lignes sur lesquelles ne va plus circuler, si ce n'est déjà fait, aucun train de voyageurs :

	km.	Moyenne journalière voyageurs.	Rendement	
			recettes.	dépenses.
Elbeuf-Louviers ...	20	28	1 fr.	6 fr.
Charleval-Serqueux.	36	11	1 —	14 —
Motteville-Clères ...	22	5	1 —	26 —
Clères-Buchy	22	7	1 —	21 —
Dieppe-Eu	42	22	1 —	9 —
Fécamp-Dieppe	72	30	1 —	5 —
Les Ifs-Etretat	15	5	(maintenue pendant l'été Pâques, Pentecôte).	
Rolleville-Fécamp ..	30	11	1 —	27 —

soit un total de 259 km. — 27 compris dans le département de l'Eure = 232 km.

Les petites lignes d'intérêt local : Ouville-Motteville et Gueures-Clères déjà fermées, restent telles; celle de Aumale à Envermeu est partiellement supprimée au trafic.

Quelle économie la Société Nationale des Chemins de fer compte-t-elle retirer de ces suppressions de trafic ? La circulation des trains de marchandises à marche réduite ne nécessite le renouvellement des voies que tous les 50 ans, au

lieu de 25 ans pour le service normal. De ce chef, il résulte une économie annuelle de 10.625.000 francs. L'entretien courant est également moins onéreux; voici du reste l'évaluation des différentes économies réalisées :

Dépenses de traction	7.632.700 francs.	
Dépenses d'exploitation	1.418.300	—
Dépenses d'entretien des voies	1.873.000	—
Total.....	10.924.000 francs.	

Ces chiffres sont calculés sur l'année 1936 (4). Il faut naturellement, en contre partie, défalquer les recettes perçues en moins par les chemins de fer : elles se montaient en 1936 à 1.151.000 francs. Il peut être intéressant d'en présenter le détail dans ce tableau qui donnera une idée de la situation des divers tronçons supprimés au trafic-voyageurs :

	Dépenses.	Recettes.
	—	—
Elbeuf-Louviers	1.502.300	251.000
Charleval-Serqueux	1.028.000	95.000
Motteville-Clères	1.056.000	40.000
Clères-Buchy	1.056.000	52.000
Dieppe-Eu	1.419.000	150.000
Fécamp-Dieppe	2.242.000	445.000
Les Ifs-Etretat	288.700	35.000
Le Havre-Fécamp (tronçon Rolleville-Fécamp)	2.332.000	83.000
Total.....	10.924.000	1.151.000
A soustraire.....	1.151.000	
Total économisé.....	9.773.000	

(4) Rapport de l'Ingénieur en Chef Naud.

En y ajoutant les 10.625.000 francs issus de l'ajournement des dépenses pour le renouvellement de la voie, on obtient 20.398.000 francs, soit en chiffres ronds une économie annuelle de 20 millions de francs.

Ce chiffre ne se répètera pas exactement dans tous les départements; il sera sans doute en moyenne moindre qu'en Seine-Inférieure. Mais l'économie réalisée dans ce dernier département donne une idée de ce qu'elle peut être ailleurs.

SECTION II. — ORGANISATION DES TRANSPORTS ROUTIERS

§ 1. — *Trafic.*

Il faut distinguer trois catégories de services routiers :

A. *Les services de substitution au trafic par fer.* — Le principe de l'autocar de remplacement est de traverser les agglomérations le plus près possible de la ligne de chemin de fer supprimée, et non de contourner les villages sous le prétexte que les chemins ne sont pas en état; on procèdera aux travaux nécessaires. Voici les conditions d'exploitation des services routiers de substitution :

Lignes.	Exploitant.	Conditions d'exploitation.
Charleval-Serqueux....	C. N. A.	à ses risques et périls.
Motteville-Clères-Buchy	C. N. A.	avec participation financière de la S.N.C.F. (5).
Dieppe-Eu-Tréport.....	C. N. A.	à ses risques et périls.
Fécamp-Dieppe.....	C. N. A.	à ses risques et périls.
Les Ifs-Etretat.....	Cars Gris.	à leurs risques et périls.
Havre-Fécamp.....	Cars Gris.	à leurs risques et périls.

(5) Conditions de l'art. 7 du décret du 31 août 1937.

B. Les services susceptibles de concurrencer le chemin de fer. — Les lignes d'autocars sont astreintes à appliquer des tarifs au moins égaux à ceux de la dernière classe du chemin de fer, sur la relation. Les horaires sont établis en accord avec la Société Nationale des Chemins de fer. Les entreprises renoncent à toute subvention de la part du chemin de fer. Les lignes routières visées ici sont :

Rouen-Le Havre par Caudebec (6) ; Rouen - Yvetot - Saint-Valéry ; Rouen - Dieppe par Malaunay ou Bellencombre ; Rouen-Clères ; Rouen-Aumale par Forges-les-Eaux ou Neufchâtel ; Rouen-Oissel - Pont-de-l'Arche ; Rouen-Elbeuf (tous itinéraires) ; Rouen - Bréauté ; Bréauté - Le Havre ; Fécamp-Bréauté - Bolbec - Lillebonne ; Dieppe - Neufchâtel ; Rouen-Blangy.

Sur l'important tronçon de Rouen au Havre qui dessert toutes les agglomérations de la Basse Seine éloignées de la grande ligne de chemin de fer Paris-Rouen-Le Havre, les clauses de sauvegarde du trafic ferroviaire ne sauraient jouer que pour le parcours de bout en bout. Entre les points intermédiaires les compagnies d'autocars restent libres de leurs tarifs.

Les services routiers remplaçant les voies ferrées d'intérêt local sont protégés contre la concurrence de la même manière que le chemin de fer.

C. Création de services nouveaux. — Un certain nombre de relations nouvelles seront sans doute établies dans le courant de l'année ; elle donneront des facilités de transport à plus de 150 communes non desservies jusqu'à présent :

Caudebec-Bolbec ; Neufchâtel-Le Tréport ;

(6) Au début de 1938, la C.N.A. assure sur ce parcours 22 A.-R. par jour en semaine et près de 30 dans les week-end.

Yvetot-Neufchâtel (liaison rapide mixte Le Havre-Neufchâtel) ;

Jumièges-Caumont.

Quelques liaisons hebdomadaires pour les jours de marché entre Valmont et Goderville, Goderville et Saint-Romain, Monville et Fontaine-le-Bourg, Rouen et Ymare. Certains de ces services s'avèreront sans doute déficitaires, du moins au début ; il est prévu en conséquence des subventions dont le montant semble être de l'ordre de 300.000 fr.

§ 2. — *Financement.*

Compte tenu des économies réalisées par la suppression des trafics-voyageurs sur les lignes de chemin de fer et pour faire aboutir la coordination, il a semblé qu'il convenait d'intéresser les départements à sa réalisation en facilitant l'organisation des services automobiles qui remplacent les liaisons par fer, ainsi que les premiers travaux de voirie.

Dans ce but, en tenant compte de ce que le quart des recettes à provenir des taxes sur les transports publics et privés (Décret-loi du 8 juillet 1937) était destiné aux départements, la répartition des sommes entre ces derniers a été prévue de la façon suivante :

Une première fraction est répartie également entre tous les départements qui auront présenté un plan de coordination jugé suffisant par le Conseil supérieur des Transports avant le 1^{er} juillet 1938. Soit 150.000 francs.

Une seconde de 50 % de la première, soit 75.000 francs est accordée en supplément aux départements qui auront, depuis le décret-loi du 19 avril 1934, supprimé des voies ferrées d'intérêt local ; c'est le cas de la Seine-Inférieure pour les lignes de la Société Générale des Chemins de fer économiques.

Enfin, une troisième part est attribuée au prorata des trafics ferroviaires supprimés au présent plan; c'est en fait la plus grosse fraction. A raison de 3.000 francs par kilomètre, le chiffre s'élève à 871.767 francs pour les 290 kilomètres de lignes supprimées au trafic voyageurs, y compris les réductions de trafic sur Barentin-Caudebec, Bréauté-Lillebonne, Le Havre-Rolleville, ces trois relations étant réservées à des trains ouvriers.

Si le plan n'avait pas été présenté avant le 1^{er} juillet 1938, les primes fixes auraient été réduites de moitié. Le total des subventions de l'État se montent par conséquent à un total de 1.096.767 francs.

En face de ces ressources nouvelles, quelles vont être les charges nées du plan de coordination ? Il est prévu environ 2.500 km. de routes à aménager. Un certain nombre de chemins doivent être élargis, le Code de la route venant de porter la largeur des chargements à 2 m. 50. Les itinéraires prévus par le Comité Technique Départemental impliquent une dépense d'aménagement de 14 millions. La 3^{me} Commission du Conseil Général a cherché à réduire cette dépense excessive en proposant des itinéraires en meilleur état. Comme d'autre part les travaux envisagés ne présentent pas tous la même urgence, on peut considérer que les premières dépenses absolument utiles figurant dans un premier programme nécessiteraient environ 4 millions et demi.

En présence de ces chiffres, le Département se propose d'émettre un emprunt de cette valeur amortissable en 15 années par annuitiés de 429.998 francs prélevées sur une partie des subventions de l'État.

*
**

Voici donc un plan de coordination « type 1938 », tel qu'il en est établi dans chaque département sur tout l'ensemble du

territoire. Ce plan, comme tous les autres, est exécutoire sur simple arrêté ministériel; il va donc entrer en application incessamment s'il n'y est déjà à l'heure où paraîtront ces lignes. Il a reçu un accueil favorable de la part des sept Chambres de Commerce de la Seine-Inférieure. La Chambre d'Agriculture, il est vrai, tout en reconnaissant les progrès accomplis depuis les « Accords de Rouen », a continué de manifester une certaine froideur; elle dit ne pouvoir admettre la suppression du trafic des lignes de chemin de fer de Motteville-Buchy, Charleval-Serqueux, Fécamp-Dieppe, Dieppe-Eu.

Certes, il est difficile de procéder à une importante réforme sans aller à l'encontre de certains intérêts particuliers. En somme, si l'on accepte la ligne d'Elbeuf à Louviers qui se situe en majeure partie dans l'Eure, la Chambre d'Agriculture n'accepte la fermeture au trafic voyageur que de 45 kilomètres de lignes; autant dire que l'on demande le maintien intégral du trafic ferroviaire; mais alors où serait l'économie? Que signifierait la coordination? Nous nous sommes nous-mêmes élevés contre tout excès de suppression, mais que faut-il attendre de lignes où le chemin de fer réalise un franc de recette, alors qu'il perd 25 francs en frais d'exploitation? La plupart des relations supprimées se sont toujours révélées une charge très lourde pour le Réseau; elle n'a pu que s'amplifier depuis la concurrence automobile. C'est, semble-t-il, l'avis de l'Assemblée Départementale qui donne cette fois son approbation au plan préparé par le Comité technique et établi par la 3^{me} Commission du Conseil Général. Elle regrette seulement « que rien n'ait été tenté pour rendre aux voies ferrées supprimées leur vitalité ». Elle prend acte des subventions accordées par l'État et des garanties sérieuses données aux usagers grâce aux

cahiers des charges, au nombre et à la fréquence des des-
sertes.

Les services routiers paraissent en effet bien organisés dans le département, particulièrement ceux établis en remplacement des lignes de chemin de fer supprimées. On pourra même penser qu'en fait de « déflation de trafic » sur les parcours maintenus en parallèle à la voie ferrée, le résultat n'apparaît pas comme très sensible. Autrement dit la déflation ne se serait vraiment manifestée que du côté « rail »... En réalité les choses ne sont pas si simples : elles se présentent même sous un jour assez curieux.

A priori en effet, des doubles emplois subsistent dans l'ensemble du département. Mais la vérité est que si la déflation ne s'est pas manifestée par la voie légale, elle s'est accomplie spontanément, et ce, depuis 1934-35, de telle façon qu'on a pu parler pour ce département d'une véritable « précoordination », d'autant plus que les grosses entreprises jouissaient, dans de nombreux secteurs, d'un monopole de fait dû à l'élimination des plus petites.

En 1934 les quatre grandes compagnies C.N.A., C.R.A., S. A. N., Arcangioli (Cars Gris) parcouraient 45.000 km. par jour. En 1938 avant toute coordination, elles n'en parcourent plus que 29.500. En y ajoutant les 4.000 km. imputables aux petits transporteurs, on obtient un total de 33.500 km. très sensiblement inférieur à 1934.

De ce fait, la coordination devait se présenter d'une manière plus simple : le Département pouvait à juste titre manifester moins de crainte quant aux charges de son budget vicinal, et le Chemin de fer éprouver moins d'appréhension quant à l'écrémage de son trafic par la route. C'est dans ces conditions que fût adoptée la combinaison suivante :

La Société Nationale des Chemins de fer a consenti à voir maintenus des trafics automobiles plus nombreux qu'elle

n'aurait souhaité sur certains parcours parallèles (7), mais elle refuse, en contre partie, toute participation financière aux entreprises routières qui, à part quelques rares exceptions, exploiteront les lignes d'autocars « à leurs risques et périls » (8) (aussi bien, comme on l'a vu, les services de remplacement au trafic par fer que les autres). Mais il reste bien entendu que, si la diminution de trafic routier n'est pas sensible, c'est par le jeu des tarifs et des horaires que le chemin de fer est protégé contre la concurrence automobile pour la sauvegarde du trafic sur les lignes qu'il conserve (9). Certaines déviations sont également imposées aux services automobiles.

En fin de compte, la concurrence paraît devoir être extrêmement atténuée. Les relations par autocars servant surtout à relier les agglomérations intermédiaires non desservies par les trains, chacun des deux modes de transport se voit ainsi attribuer un rôle bien distinct.

Il est évidemment difficile de chiffrer à l'avance l'économie réalisée par le chemin de fer et imputable à la diminution de concurrence routière. La Société Nationale parlait dernièrement d'une économie à l'ordre de un million pour la Seine-Inférieure, à ajouter par conséquent aux 20 millions qui résultent de la suppression du trafic voyageurs sur les lignes de chemin de fer.

Quant aux services de remplacement proprement-dits, il est intéressant de s'assurer des garanties qu'ils sont capables de procurer. Ces garanties sont-elles à peu près égales à celles du chemin de fer supprimé ?

En principe il est prévu un nombre d'allers-retours supé-

(7) On fait jouer ici l'art. 12 du décret du 25 fév. 1938.

(8) Renonciation au bénéfice de l'art. 7 du décret du 31 août 1937.

(9) Art. 19 du décret du 25 fév. 1938.

rieur au nombre de trains qui circulaient avant l'application de la coordination. Ainsi qu'on l'a noté plus haut, la Compagnie Normande d'Autobus s'engage à exploiter à ses risques et périls la plupart des lignes de remplacement (ce sont du reste pour elle des relations entièrement nouvelles; elle n'assurait pas ces liaisons jusqu'à présent). Il semble qu'elle soit parfaitement capable d'y faire face. Comme on l'a constaté déjà à plusieurs reprises, c'est la plus grosse entreprise du département. Elle fonctionne sous la forme de société anonyme au capital de 375.000 francs; elle possède un parc de 110 véhicules de 25 à 30 places, et transporte en moyenne 15.000 voyageurs par jour.

On a beaucoup parlé ces temps derniers des trafics de pointe, forcément plus difficiles à assurer pour les entreprises routières que pour le chemin de fer : de 15.000 voyageurs transportés les jours ordinaires, le trafic de cette compagnie est passé à 25.000 le 18 avril 1938 (trafic de pointe enregistré aux fêtes de Pâques). Voilà qui apaisera certaines préventions...

Telle est la physionomie de ce plan, dont l'élaboration n'aura pas été sans susciter de très nombreuses difficultés. On ne saurait apprécier pleinement ses avantages qu'en le voyant fonctionner quelque temps. Il n'a du reste rien d'immuable et des mises au point seront toujours possibles dans l'esprit des derniers décrets.

CHAPITRE III

PERSPECTIVE GÉNÉRALE

Nous sommes désormais suffisamment instruits du nouveau statut de la coordination, dont le plan de la Seine-Inférieure représente une illustration, pour tirer des conclusions définitives sur la coordination. La réorganisation des transports, qui est entrée maintenant dans une phase de complète activité, répond-elle enfin aux résultats que l'on est en droit d'en attendre ?

C'est un triple problème que nous avons vu qu'elle soulevait, et les considérations très diverses que nous avons formulées ont pris place, tour à tour, dans chacun de ces trois cadres juridique, financier, économique.

A l'heure présente, les critiques d'ordre juridique tombent d'elles-mêmes ; le mécanisme institué par le décret a répondu aux exigences qui s'imposaient dans la préparation des projets. Tous les intéressés participent désormais aux réformes dans les nouveaux comités ; ils y participeront encore car le rôle de ces derniers ne s'arrête pas avec l'achèvement des plans de répartition.

Il reste les deux questions, économique et financière. La première intéresse surtout l'ensemble de la population et les entreprises de transport elles-mêmes. La seconde touche particulièrement le chemin de fer et les Pouvoirs Publics, c'est-à-dire en fin de compte la masse des contribuables. Comme en 1934 pour le premier décret-loi, les deux dispositions qui réorganisent, l'une, les chemins de fer, l'autre, les

transports en général, sont sorties d'une loi (30 juin 1937) qui autorise le Gouvernement à prendre par décret les mesures de redressement financier. C'est toujours la même préoccupation, la dominante du problème. Le déficit des chemins de fer la commande : il est de plus de 7 milliards pour l'année 1937 !

Reprenons donc rapidement les deux éléments de la coordination ; la route, le rail. Cela nous permettra de faire le point quant aux deux aspects économique et financier, tout en laissant pressentir ce qui reste à accomplir.

SECTION I. — LA ROUTE

§ 1. — *Garanties aux usagers des services routiers.*

La stabilité des accords sur laquelle on pouvait se montrer sceptique en 1936, en raison des charges nouvelles imposées aux transporteurs de la route est-elle en meilleure posture en 1938 ? Le cahier des charges est semblable à ce qu'il devait être il y a deux ans. Il s'y ajoute même quelques obligations réclamées par les usagers. Les services routiers de substitution au chemin de fer et même les services en parallèle avec lui (sauf dans le cas où ils ne délivrent que des billets simples de 3^{me} classe du train) doivent accorder des réductions de 50 % aux familles nombreuses, mutilés, militaires, voyageurs de commerce (10). Ceci est nouveau ; c'est un poids de plus pour les entreprises. On appréhendait précédemment que ces diverses obligations ne se retournent contre les usagers, ce qui arriverait fatalement si les compagnies de transport se trouvaient dans l'incapacité de faire

(10) Art. 19 et 24 du décret du 25 fév. 1938.

face à ces prescriptions. Cette crainte subsiste toujours; elle doit être néanmoins quelque peu apaisée car le système nouveau prévoit, en compensation de cette charge, des subventions de la part du Chemin de fer aux services automobiles de remplacement qui ne parviendraient pas à équilibrer financièrement leurs services.

Il y a donc lieu de trouver ici une garantie de continuité. Mais il n'en est pas toujours ainsi. Dans des cas qui restent assez nombreux, les compagnies d'autocars en contre partie de certains avantages accordés par le Chemin de fer, se sont engagées à exploiter les services de remplacement « à leurs risques et périls ». C'est l'exemple du plan de la Seine-Inférieure. Ici alors la garantie semble très diminuée. Il faut cependant considérer que les comités départementaux et les conseils généraux, où les usagers sont représentés, n'ont pas laissé s'accomplir ces diverses conventions sans s'entourer de précautions nécessaires. Des défaillances de ce côté ne semblent donc pas à redouter.

Pour ce qui est des conditions matérielles, il n'y a pas de changements considérables par rapport à 1936. Certaines compagnies offrent à leur clientèle de luxueux autocars, mais elles sont encore en minorité. Il reste beaucoup à faire dans le sens du confort, des abris sur les routes, des gares dans les cités. Il semble notamment que des gares centrales et uniques dans les grandes villes constitueraient un gros progrès surtout en ce qui concerne les correspondances.

Observons avec satisfaction que l'assurance illimitée contre les risques est désormais obligatoire pour chaque véhicule.

Une chose a empiré partout où la coordination est entrée en application, c'est le coût des transports. Certes, des réductions de faveur sont accordées aux usagers qui en bénéficiaient sur le chemin de fer, mais les tarifs, dans leur

ensemble, sont considérablement augmentés. Comme ces prix ont naturellement tendance à se modeler sur ceux des chemins de fer, nous en reparlerons dans la section suivante.

§ 2. — *Situation des compagnies de transport.*

Deux phénomènes sont à enregistrer quant à la situation des entreprises de transport sur la route. Une liberté plus grande est laissée à certains transporteurs; une concentration importante et spontanée s'est produite depuis deux ans.

Grâce aux protestations légitimes qui se sont fait jour, les nouveaux décrets réservent aux petits transporteurs un régime beaucoup plus libéral qu'en 1934 et 1935. Les entreprises de camionnage qui travaillent dans les campagnes et dans les villes, à condition de limiter leur activité dans un périmètre précédemment défini, sont libres de leurs parcours et de leurs tarifs. Elles sont en somme considérées comme des services privés bien que n'effectuant pas que le transport de leurs propres marchandises; l'obligation du carnet de bord ne les concerne pas davantage. Cette liberté était essentielle, d'autant plus que ce genre d'entreprise n'est guère susceptible de concurrencer le rail. Pour les autres transports dits « à petite et grande distance », au fur et à mesure que des besoins se feront sentir avec la reprise des affaires, il appartiendra aux comités de coordination de se montrer plus larges dans l'octroi des autorisations demandées.

Second fait qui mérite d'être souligné : une évolution très marquée s'est produite dans le sens de la concentration des entreprises de transport. Dans la Seine-Inférieure, lors du projet de coordination de 1935, environ 90 compagnies se partageaient le trafic de ce département. On en compte

guère plus d'une trentaine aujourd'hui et l'importance de la majorité d'entre elles disparaît au profit de trois compagnies; deux d'importance moyenne (entreprise Arcangioli : 38 véhicules, 4.000 km. parcourus par jour; C. R. A. : 10 véhicules, 2.500 km. par jour), l'autre surtout, la C. N. A. dont on connaît la contexture et qui dépasse de beaucoup le volume des autres (110 véhicules, 23.000 km. par jour).

A quoi faut-il imputer cette concentration ? Certainement pas à la coordination, puisque celle-ci vient à peine d'entrer en application. C'est en réalité dans la crise elle-même qu'il faut en trouver l'origine. La vérité est que les petits entrepreneurs ont été incapables de résister à la concurrence des plus gros et au ralentissement général du trafic. Les entreprises les plus importantes ont vécu elles-mêmes des jours difficiles; les concentrations sont le propre des périodes de crise, ce sont les plus faibles qui sont atteints les premiers.

§ 3. — *Budget des routes et péréquation des charges.*

Enfin, du point de vue financier, on ne saurait trop constater l'opportunité des subventions de l'État accordées aux départements et réclamées par eux avec tant d'insistance pour l'entretien de leur réseau de routes. La coordination du trafic impliquait une coordination des dépenses et des charges; on a vu en Seine-Inférieure l'usage rationnel de ces subventions; elles financent avant tout les travaux les plus urgents nécessités par la création de certains trafics et plus spécialement ceux établis en remplacement des trains supprimés. Il faut penser, en considération des Finances Publiques, que les dépenses globales de voirie nées de la coordination seront inférieures à celles que nécessitait l'exploitation des voies ferrées supprimées au trafic voyageurs. Il est possible, en tous cas, d'en amortir le poids par des

emprunts adroitement aménagés. Ce sont certainement les premiers frais qui seront les plus onéreux, d'autant plus que le coût des travaux a augmenté de 50 % par rapport à 1935. Mais les plus fortes dépenses ne se renouvelleront pas dans leur amplitude initiale. Il ne faut du reste pas trop les déplorer; contrairement aux frais d'entretien des lignes de chemin de fer, dont le rendement était insignifiant, ces dépenses correspondent à de véritables besoins. Que l'État et les départements sachent conserver et adapter aux nécessités de l'heure les qualités d'un réseau de routes qui fut jusqu'à ce jour l'un des fleurons de notre outillage public. Est-ce bien ce qu'a fait l'État pour les routes nationales ?

Le crédit d'entretien de ces routes est passé de 800 millions en 1935 à 900 millions en 1938; mais cette augmentation de 12 % n'est qu'apparente. Il y a eu en réalité diminution de l'ordre d'un quart pour le volume réel des travaux entrepris (11). Il faut le regretter et espérer pour l'avenir une politique d'effort soutenu à cet endroit, d'autant plus que la circulation ne peut qu'augmenter d'intensité. Certains travaux sont cependant entrepris à bon escient. Dans quelque temps l'autoroute de l'Ouest facilitera largement l'accès de l'agglomération parisienne. C'est un exemple à suivre ailleurs. Il importe de ne rien négliger en ce qui concerne la sécurité : largeur des artères, signalisation, balisage, aménagement des croisements avec la voie ferrée.

La perception des taxes nouvelles peut facilement y contribuer. On demandait une répartition plus égale des charges fiscales entre le rail et la route : il y a progrès en ce sens depuis 1936. Alors que des taxes sont imposées aux transports publics et privés à moyenne et grande distances (Décrets des 8 et 16 juillet 1937), la Société Nationale des

(11) Comité parlementaire français du commerce, 23 déc. 1937.

Chemins de fer est désormais rémunérée des prestations postales par l'administration des P. T. T., et l'impôt sur les transports des marchandises a été abaissé de 10 et 5 % à 2 % en juin 1937. Un rapprochement est donc à enregistrer, qui, selon l'expression même employée dans le décret du 8 juillet, constitue une « péréquation des charges ». Et ceci amène à parler plus amplement de la situation des chemins de fer.

SECTION II. — LE RAIL

Qu'est devenu le déficit depuis 1936. Il est tout simplement passé de 4.609 millions à près de 7 milliards pour l'exercice 1937. Certes, il ne faut pas dissimuler que l'ampleur de ce chiffre est dûe en grande partie à la variation du pouvoir d'achat du franc. On peut en tous cas affirmer que, toutes choses égales d'ailleurs, le déficit est loin d'avoir diminué. De combien la coordination va-t-elle le faire baisser ?

On compte pour le courant de cette année qu'environ 6.000 kilomètres de lignes vont être fermées au trafic voyageurs dans l'ensemble de la France, permettant une économie de près de 200 millions de frais d'entretien. Le Conseil d'administration de la Société Nationale des Chemins de fer a présenté au Gouvernement, en fin d'année, un projet de budget pour 1938 réalisant le « petit équilibre » c'est-à-dire la balance des recettes et des charges d'exploitation, les charges de capital n'étant pas comprises. Il attend ainsi 700 millions d'économies à provenir de la fermeture des lignes et de l'accroissement du trafic dû à la réduction de concurrence routière sur les voies ferrées qui subsistent : 490 millions provenant de l'ajustement des tarifs postaux ; pour le surplus, soit plus de 3 milliards des relèvements de tarifs ont été décidés.

Les pronostics sont évidemment délicats en la matière. Constatons, en tous cas, que la Société Nationale a compris la nécessité de prendre d'autres mesures parallèlement à la coordination qui, comme on y a insisté, ne suffit pas à combler le déficit. Il n'y a absolument aucun doute, la mise hors circuit des lignes condamnées doit soulager largement le budget des chemins de fer et par là même le budget de l'État. Mais la coordination telle qu'elle se présente réserve peut-être quelques déceptions pour les années qui vont suivre, M. Dautry le faisait craindre récemment. D'une part, le rachat par le chemin de fer d'une entreprise routière lorsque le maintien de ses services devient inutile, ou quand il n'est pas possible de lui donner une activité de remplacement (12) ; d'autre part, les subventions que le Chemin de fer s'engage à accorder aux services routiers de substitution dont l'exploitation se révélera déficitaire (13)... voilà une série de charges nouvelles auxquelles est exposée la Société Nationale. On trouve bien là, ainsi qu'on l'a vu plus haut, une garantie de continuité offerte aux usagers, mais il faudra « la payer »... « Innovation redoutable dont l'avenir dira l'importance » écrit M. Dautry (14). Bien entendu le Chemin de fer ne subventionnera que s'il est bien démontré qu'il y a déficit : ceci suppose de sa part un contrôle permanent.

En marge de la coordination, d'autres progrès ont été apportés dans le sens de l'économie. On souhaitait voir se développer les liaisons par automotrices sur les lignes d'importance moyenne : depuis le 1^{er} janvier 1936 le parc d'autorails a presque doublé, passant de 375 à 700 unités qui

(12) Art. 13 du décret du 25 fév. 1938.

(13) Art. 7 du décret du 31 août 1937.

(14) Les Chemins de fer français, *Journal de Rouen*, 6 avril 1938.

couvrent chaque jour un total de 150.000 kilomètres. Il doit encore augmenter et ce fut le vœu exprimé au dernier Congrès international des Chemins de fer.

Par ailleurs la fusion des réseaux, que consacre la création de la Société Nationale des Chemins de fer, représente une économie à maints égards. Le nombre de certains services a pu être diminué, une utilisation plus rationnelle du matériel est devenue possible; exemple : les voitures métalliques utilisées dans la « région ouest » au moment des forts trafics de la saison d'été, passent en partie sur l'ancien réseau P. L. M. dans les périodes d'hiver. (Côte d'Azur, stations hivernales...) Les relations transversales sont mieux assurées : on note un effort de décentralisation.

Le matériel, enfin, se perfectionne chaque jour. Des trains ultra-légers, répondant aux lois de l'aérodynamique, ont été mis en service; les voitures à forme tubulaire qui pèsent 35 t. 5 (au lieu de 46,5 pour les voitures métalliques) sont celles qui présentent la meilleure forme de résistance malgré leur grande légèreté. Elles procurent à ce dernier point de vue une économie notable de combustible.

En définitive, la rapidité, la régularité, le confort, poussés à un degré qui frise l'idéal, ne peuvent que contribuer à ramener du trafic au rail qui en avait perdu. Il n'y aurait qu'à se féliciter de tous ces grands progrès si une augmentation massive des tarifs ne venait pas en contrarier l'heureux effet, aux risques de neutraliser les conséquences de la coordination.

*
**

Ce n'est pas à la coordination qu'il convient d'imputer la hausse considérable des tarifs de chemin de fer, puisque c'est dès avant la mise en application des plans que ce mouvement s'est produit. Mais les transports coordonnés vont

en quelque sorte la consolider sur le chemin de fer et l'augmenter sur la route.

C'est qu'en effet la concurrence ne va plus jouer ou presque, et que nombre de services routiers sont dans l'obligation d'imposer des prix minima au public afin de « sauvegarder », selon l'expression consacrée, le trafic ferroviaire. Dans ces conditions, les prix de transport par route vont avoir tendance de plus en plus à se fixer sur ceux du chemin de fer et à suivre leurs variations.

Ainsi qu'on l'a déjà dit, le relèvement des tarifs constitue la contre partie de la coordination; on ne peut complètement l'empêcher. Ce qu'il convient de déplorer grandement, c'est que, dès avant sa réalisation et par trois fois en 6 mois, le Chemin de fer ait procédé à une énorme augmentation qui se répercute déjà dans les autres modes de transport. On enregistre en effet : en juillet 1937, une augmentation nuancée de 13 % en moyenne; en août 1937, 12 % de plus; en 1938 le pourcentage global atteint 50 à 60 par rapport au début de l'année précédente. Les prix de troisième classe (qui assurent 90 % des recettes) sont multipliés par le coefficient 6,4 par rapport à 1913; ceux des transports de marchandises par le coefficient 7,5.

Il est entendu que les tarifs de chemin de fer sont restés extrêmement bas, trop bas sans doute, jusqu'au début de 1937; c'est donc beaucoup plus tôt et de manière progressive qu'il fallait procéder aux ajustements nécessaires. Il fut d'abord assez maladroit de les entreprendre quelques mois avant la mise en œuvre de la coordination au risque de provoquer une nouvelle évasion du trafic vers la route. Et puis surtout, l'économie nationale s'accommode très mal d'une hausse aussi brusque qu'elle est considérable. Les tarifs marchandises sont « perchés » fort au-dessus du niveau de la conjoncture, et les tarifs voyageurs ont pro-

voqué partout maintes protestations qui ne sont pas injustifiées et qui vont se traduire à coup sûr par un sérieux resserrement du trafic. Il est impossible d'espérer 3 milliards de la majoration des tarifs; il y aura forcément compression de la matière transportable. « Nul doute — écrit M. Henri Michel — qu'il ne faille atténuer notablement cette hausse par nuancements appropriés au cours de 1938 ». C'est également l'avis de M. Dautry. « L'augmentation des tarifs — dit-il — a des limites... déjà on ne parle plus de l'équilibre total et des doutes s'élèvent quant à la réalisation de l'équilibre partiel... La perte de trafic et de recettes est de l'ordre de plus de 20 % ».

C'est dire combien se montre problématique la résorption du déficit, d'autant plus que les dévaluations monétaires successives et l'application des lois sociales ont obligé les compagnies à des réajustements de salaires et de traitements (qui représentent les 2/3 des dépenses du Chemin de fer) ainsi qu'à un accroissement des dépenses de matériel, à un moment, précisément où les recettes diminuaient !

Une restriction s'impose donc de ce côté, qui doit porter, en dehors de la diminution des charges, sur l'abaissement des dépenses de personnel. Le coefficient d'augmentation de ces dépenses est de 12,8 par rapport à l'avant-guerre. Il s'explique par l'accroissement numérique dû à l'application des 40 heures (1,35) et en particulier par l'accroissement de rémunération individuelle (9,5), d'où le coefficient global $9,5 \times 1,35 = 12,8$ (15). Ici, plus que partout ailleurs, la semaine de 40 heures a été inconsidérément appliquée. Il eut été tout indiqué, en tous cas, de la faire coïncider avec la coordination, puisqu'en procédant à la fermeture de

(15) *Regard sur le problème ferroviaire*, par M. H. MICHEL, 23 déc. 1937.

lignes et de gares, il eût suffi d'embaucher moins de monde. Les deux choses devaient aller de pair. Comme le politique domine forcément l'économique, les défaillances du premier, et elles sont nombreuses lorsqu'on se livre à une politique de classes, pèsent lourdement sur le second...

SECTION III. — LA « COLLABORATION »

Ces graves réserves formulées, il faut savoir sortir des situations même les plus difficiles, opérer au plus tôt les correctifs nécessaires et tirer parti au mieux de ce qu'on a entrepris et qui correspond à une nécessité absolue. La coordination n'est pas une œuvre qui s'achève avec la mise en application des plans. Celle des transports de marchandises est encore à l'étude. La coordination voyageurs ne fait que débiter. Certaines lignes de chemins de fer ne seront fermées au trafic qu'en 1939. De toute manière, une surveillance constante doit présider aux premières réalisations de la part des organismes compétents. Elle comportera sans doute bien des mises au point nécessaires, bien des aménagements. Et puis la suppression des doubles emplois ne forme pas un tout.

Jusqu'ici, en effet, les plans de transport n'ont abouti qu'à partager le trafic entre le rail et la route. Ce n'est qu'à titre tout à fait exceptionnel qu'ils réalisent entre les deux éléments une véritable collaboration. Or celle-ci semble indispensable à l'économie nationale. Des services *concou-rants* doivent remplacer les services *concurrents*. Le contact doit être permanent entre le chemin de fer et l'automobile, afin d'assurer convenablement les correspondances, de délivrer au besoin des billets combinés pour les parcours mixtes et de mettre à la disposition du public des indicateurs comportant les horaires respectifs.

Mais c'est surtout pour les transports de marchandises que la collaboration présente un intérêt et même parfois une véritable nécessité. Beaucoup pensent que, pour les longs parcours, elle constitue l'unique solution de coordination (16). Que vont en effet devenir les 10.000 camions qui font concurrence au chemin de fer sur les services à grande distance ? La première idée était de supprimer leur parcours pour leur donner des compensations d'activité sur des trajets plus restreints. C'était une solution assez naturelle, puisqu'elle répondait à la formule « le rail aux grands parcours, la route aux relations réduites ». Mais elle s'avère incompatible à la fois aux intérêts de l'usager et des transporteurs routiers pour deux raisons :

L'usager perdrait l'avantage du porte à porte ; il subirait les lenteurs des transbordements et les frais de camionnage dans les gares.

Le matériel propre aux transports à grande distance ne convient généralement pas aux parcours minimes.

Alors quelle est la solution de coordination ? Une association du chemin de fer et de la route, l'entreprise automobile travaillant pour le compte du chemin de fer et cette association se concrétiserait par la généralisation du véhicule rail-route, c'est-à-dire établi spécialement pour circuler indifféremment à même la route, ou sur wagon.

Le chemin de fer n'est pas hostile à cette combinaison qui lui ramènerait du trafic. Le Ministère des Travaux Publics considère également cette solution praticable et répondant aux prescriptions mêmes du décret du 31 août 1937, dans son article 17 : « On devra rechercher les bases d'une organisation rationnelle des transports de marchandises évitant les doubles emplois, en instituant une *collaboration* entre les transports routiers et ferroviaires ».

(16) *France-Transports*, 15 mars 1938, article de M. L.-R. JACQUOT.

Pour le moment aucune ligne de chemin de fer n'est fermée au trafic des marchandises et il semble difficile d'envisager leur suppression complète, d'autant plus qu'un très grand nombre de gares, même sur les petites lignes, desservent des embranchements particuliers. Il n'est pas possible de condamner les entreprises industrielles raccordées à fermer leurs établissements.

Il faut donc penser que c'est dans cet état d'esprit que le Conseil Supérieur des Transports travaille à la préparation de la coordination du trafic marchandises. Il faut « articuler » en quelque sorte le rail et la route l'un à l'autre. C'est encore de la haute autorité du Conseil National Économique que l'on peut se réclamer en insistant sur la nécessité de la collaboration. Il aura décidément prévu de très loin ce qui en fin de compte se réalisera un jour : « ... un harmonieux équilibre des moyens de transport liés les uns aux autres, intégrés dans une organisation d'ensemble, assurant à chacun sa place dans l'économie nationale, et à tous leur développement dans l'intérêt général ».

CONCLUSION

On a dit avec humour de l'année 1938 qu'elle était « l'an V de la coordination »... On ne peut que constater en effet qu'il a fallu bien longtemps pour acclimater en France le sentiment de discipline indispensable pour bâtir un système rajeuni des transports. Que de préjugés à détruire ! Que d'appréhensions à calmer ! Mais tel est l'apanage de toute importante réforme...

Au reste, devait-il nécessairement y avoir conflit entre le transporteur, l'usager, le contribuable ? Certainement pas : leurs points de vue n'étaient-ils pas moins opposés les uns aux autres que ceux du rail et de la route entre eux ? On pouvait aussi les « coordonner »... On le devait, si l'on voulait assurer l'aboutissement de l'entreprise. A cet égard, et par avance, le Conseil National Économique avait préconisé une politique très souple : on aurait donc pu, semble-t-il, faire l'économie d'un échec en 1936.

Quoiqu'il en soit, l'ère des réalisations est commencée. Sur la route, l'anarchie des transports est grandement atténuée. Du côté du chemin de fer, un émondage s'imposait « l'arbre émondé n'en sera que plus vigoureux ». Des deux

côtés à la fois, et pour les marchandises, il faut penser que la période de précoordination sera de courte durée. Enfin un grand espoir est mis dans le Conseil Supérieur des Transports, afin d'orienter au mieux la politique de cette grande industrie.

« L'économie » a dit Goethe « est la plus nécessaire expression de l'ordre »... C'est bien d'économie qu'il s'agit, et par là, la coordination est l'un des facteurs essentiels du redressement financier que le Pays attend.

BIBLIOGRAPHIE

1. — OUVRAGES GÉNÉRAUX

ANTONINI (J.). — *Le Rail, la Route et l'Eau*. De Gigord, Paris, 1936.

BERTHELEMY (R.). — *Traité élémentaire de Droit administratif*. Rousseau, Paris, 1933.

BLOCH-SÉE (Anette). — *La coordination des moyens de transport en France*. Thèse, Paris, 1936.

COLSON (C.). — *Cours d'économie politique*. Tome VI. *Les transports*. Paris, 1929.

DAUTRY (Raoul). — *Métier d'homme*. Plon, Paris, 1937.

DEMANGEAT. — *La concurrence et la coordination du rail et de la voie d'eau en France*. Thèse, Angers, 1936.

DUPONT (E.). — *Manuel de Droit administratif*. Rousseau, Paris, 1933.

GODFERNAUX (R.). — *Aperçu de l'évolution des chemins de fer français*, 1932, 1933, 1934, 1935.

GUÉRIN (P.). — *La concurrence de l'automobile et des chemins de fer*. Thèse, Paris, 1931.

JOSSE. — *Le problème des transports*. Tome I. Rapport au Conseil National Économique. Paris, 1934.

JOSSERAND. — *Les transports*. Paris, 1926.

LAURENT (G.). — *Les grands réseaux de chemins de fer français depuis la crise*. Thèse, Rennes, 1937.

NOYELLE (Henri). — *Utopie libérale, Chimère socialiste, Économie dirigée*. Librairie du Recueil, Sirey, Paris, 1934.

REBOUD (P.). — *Précis d'économie politique*. Dalloz, Paris, 1937.

2. — DOCUMENTS OFFICIELS - CONFÉRENCES RAPPORTS

CHARLOT (Étienne). — *Exposé sur le problème des Chemins de fer*. Comité Parlementaire français du Commerce, 16 décembre 1937.

DAUTRY (Raoul). — *Regards sur les transports*. Conférence à l'Université de Zurich, 18 mars 1932.

DURAND (A.). — Rapport au Congrès National des Usagers des transports, 4 mars 1936, A. I. C. A.

GARCIN (Félix). — *La coordination et les transports ruraux*. Rapport au Congrès National des Usagers des transports, 4 mars 1936.

GIRARD (Raoul). — *Rapport de la Commission des travaux publics*, 25 juin 1935.

LEPIC (N.). — *La coordination à l'étranger*. Rapport au Congrès National des Usagers de transports, 3 mars 1936.

MICHEL (Henri). — *Regard sur le problème ferroviaire.*
Comité parlementaire français du Commerce, 23 décembre 1937.

MOCH (J.). — *Proposition de loi tendant à la coordination générale des transports*, 16 mai 1933.

MUSNIER (R.). — *Communication du Comité Central de Coordination*, 5 mars 1936.

POMARET (Charles). — *Rapport de la Commission des Travaux Publics* (Budget 1938), 7 juillet 1937.

ROY (Henri). — *Rapport du Ministre des Travaux Publics*, 22 mai 1935.

THÉRY (René). — *La position financière des grands réseaux de chemins de fer français*, 5 mars 1936.

THOUMYRE (Robert). — *Interpellation au Sénat*, 27 février 1936.

Bulletin bimestriel de la Chambre de Commerce de Rouen.

Procès-verbaux des délibérations du Conseil Général de la Seine-Inférieure.

Procès-verbaux des sessions de la Chambre d'Agriculture de la Seine-Inférieure.

Rapports des Services Vicinaux.

3. — REVUES ET PÉRIODIQUES

Affaires (Les).

Annales des Chemins de fer et Tramways (Les).

Argus de l'Automobile (L').

Bulletin de la Société Industrielle de Rouen.
Bulletin de la Statistique Générale de la France.
Capital (Le).
Cité moderne (La).
Etat... Notre réseau (L').
France-Transports.
Génie civil (Le).
Journal Officiel (Le).
Ouest-Automobile (L').
Parlement économique (Le).
Poids lourd (Le).
Revue d'économie politique.
Revue des Deux Mondes.
Revue politique et parlementaire.

VU :

P^r le Doyen de la Faculté,
l'Assesseur,

M. GOMBEAUX.

VU :

Le Professeur,
Président de la Thèse,

SAINT GERMÈS.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie,
Président du Conseil de l'Université,

DAURE.

TABLE DES MATIÈRES

	PAGES
<i>Introduction</i>	7

PREMIÈRE PARTIE

<i>La coordination nécessaire et les premiers décrets..</i>	13
CHAPITRE I. — Les deux concurrents	14
SECTION I. — Positions respectives	14
— Outillage	14
— Caractéristiques principales	16
— Régime proprement dit	16
— Charges fiscales et sociales.....	17
SECTION II. — Le déficit ferroviaire	18
CHAPITRE II. — Fondement de la coordination.....	22
SECTION I. — Base économique. Allègement des Finances Publiques	22
§ 1. Le réseau ferré n'est plus assez utilisé..	22
§ 2. La route est utilisée abusivement.....	25

	PAGES
SECTION II. — Base juridique. Jurisprudence administrative	26
§ 1. Base du droit d'intervention	26
§ 2. Système de l'autorisation	27
CHAPITRE III. — Mesures envisagées et prises.....	31
SECTION I. — Les solutions possibles	31
§ 1. Solutions proposées par les Réseaux....	31
§ 2. La coordination à l'étranger.....	33
§ 3. Classification des solutions	34
SECTION II. — Les conclusions du Conseil National Économique	36
§ 1. Les transports services publics.....	37
§ 2. Méthode de coordination	37
§ 3. Nivellement des régimes entre le rail et la route	38
SECTION III. — Les décrets 1934-1935	39
§ 1. Le décret-loi du 19 avril 1934.....	39
§ 2. Les décrets des 25 février et 13 juillet 1935	41

DEUXIÈME PARTIE

<i>L'expérience normande</i>	45
CHAPITRE I. — Les Premiers accords	47
SECTION I. — Physionomie d'ensemble	47
§ 1. La région choisie	47
§ 2. La concurrence en Haute-Normandie....	48
§ 3. Esprit général de la réforme	52

	PAGES
SECTION II. — Les Accords de Rouen.....	53
§ 1. Accord des transporteurs publics routiers.	54
§ 2. Accord entre les chemins de fer et les entreprises routières	55
§ 3. Plan provisoire d'organisation	56
§ 4. Dispositions diverses	58
CHAPITRE II. — La résistance aux accords.....	61
SECTION I. — L'usager de la campagne	61
§ 1. « L'évasion du trafic du rail vers la route est dû à la négligence du Réseau »	62
§ 2. Le paysan préfère le rail à la route.....	64
SECTION II. — Les Commerçants	66
§ 1. « Expérience mal entreprise »	66
§ 2. « Suppression de la liberté du commerce ».	67
SECTION III. — Le Conseil Général	68
§ 1. Doutes émis quant aux économies réali- sées par le chemin de fer	69
§ 2. Le budget départemental des routes.....	70
CHAPITRE III. — Situation en 1935	74
SECTION I. — Portée de l'expérience.....	74
SECTION II. — Le plan remanié	77
A. Services routiers	77
B. Chemin de fer	78
SECTION III. — Accueil à ce plan.....	79

TROISIÈME PARTIE

	PAGES
<i>La Coordination en 1936. Révision du problème....</i>	83
CHAPITRE I. — Le problème juridique.....	87
SECTION I. — Consultation des usagers	87
§ 1. Raison d'être	87
§ 2. Législation	90
SECTION II. — Consultation de la Puissance Pu- blique départementale	92
§ 1. Raison d'être	92
§ 2. Législation	95
CHAPITRE II. — Le problème financier	99
SECTION I. — Économies hypothétiques.....	99
§ 1. Du côté du rail	100
§ 2. Du côté de la route	103
SECTION II. — La coordination du trafic ne suffit pas à résorber le déficit des chemins de fer	105
§ 1. Rôle de la concurrence routière dans le déficit	105
§ 2. Répartition des charges	108
CHAPITRE III. — Le problème économique	111
SECTION I. — Conséquence de la substitution rail- route	111
§ 1. Fragilité des accords	111

	PAGES
§ 2. Conditions matérielles	112
§ 3. Activités dépendant du chemin de fer....	114
§ 4. Problème démographique	115
SECTION II. — Conséquence de la monopolisation.	116
§ 1. Entrave excessive à la liberté des transports	117
§ 2. Prix élevés	119
 QUATRIÈME PARTIE 	
<i>Nouvelle orientation</i>	123
CHAPITRE I. — Le nouveau statut de la coordination.	125
SECTION I. — Les organismes de coordination....	125
§ 1. Le Conseil Supérieur des Transports....	125
§ 2. Les Comités techniques départementaux.	126
SECTION II. — Coordination-voyageurs	128
§ 1. Établissement des plans	128
§ 2. Conditions d'exploitation	129
SECTION III. — Coordination-marchandises	131
CHAPITRE II. — Le plan de la Seine-Inférieure....	135
SECTION I. — Suppression de trafic par fer.....	135
SECTION II. — Organisation des transports routiers	138
§ 1. Trafic	138
§ 2. Financement	140
Commentaire du plan	141

	PAGES
CHAPITRE III. — Perspective générale	146
SECTION I. — La route	147
§ 1. Garanties aux usagers des services routiers	147
§ 2. Situation des compagnies de transport...	149
§ 3. Budget des routes et péréquation des charges	150
SECTION II. — Le rail	152
SECTION III. — La collaboration	157
<i>Conclusion</i>	161
<i>Bibliographie</i>	163

ROUEN
IMPRIMERIE LECERF
1938

